

Os burocratas de nível de rua e a implementação da Lei de Estrangeiros em Portugal

Ana Paula Costa

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Novembro, 2019

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica de Catherine Moury

Baruch Haba - Sl.118.26

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Angela Maria Barbosa Costa e Paulo César Costa, pelo apoio incondicional.

À Professora Doutora Catherine Moury, por toda orientação ao longo deste estudo, e ao Departamento de Estudos Políticos.

À Casa do Brasil de Lisboa, toda a sua equipe, em especial à Presidente Cyntia de Paula, por permitir a realização prática deste estudo.

À doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa Emellin de Oliveira, estimada amiga que gentilmente esclareceu-me termos jurídicos.

OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

ANA PAULA COSTA

RESUMO

O presente estudo analisa a implementação das políticas públicas, uma das problemáticas trazidas pela Ciência Política, a partir da perspectiva teórica que considera os burocratas de nível de rua. Concentra-se particularmente num tipo de política públicas, as de imigração, tendo como objeto o Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, conhecida como “Lei de Estrangeiros”, que permite a regularização dos imigrantes por meio do contrato de trabalho em Portugal. Para o efeito, faz uma análise das burocracias envolvidas direta e indiretamente na implementação do Artigo 88º, n.º 2, respectivamente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Segurança Social.

PALAVRAS-CHAVE: Burocratas de rua, políticas públicas, imigração, Lei de Estrangeiros.

STREET-LEVEL BUREAUCRATS AND IMPLEMENTATION OF FOREIGN LAW IN PORTUGAL

ANA PAULA COSTA

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of public policies, one of the problematic brought by political science, from the theoretical perspective that considers street-level bureaucrats. It focuses particularly on one type of public policy, the immigration type, and its object is Article 88 (2) of Law no. 23/2007, of July 4th, known as the “Foreigners Law”, which allows the regularization of immigrants through the employment contract in Portugal. Therefore, an analysis is made of the bureaucracies directly and indirectly involved in the implementation of Article 88 (2), respectively the Immigration and Borders Service (SEF) and Social Security.

KEYWORDS: street-level bureaucrats, public policies, immigration, Foreign Law.

Introdução	1
I. Enquadramento teórico-conceitual	4
I.1. O processo de regularização de imigrantes laborais em Portugal	4
I.2. Os burocratas de nível de rua e a implementação das políticas públicas	11
I.3. As políticas públicas de migração e a problemática de implementação	23
I.4. O papel do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Segurança Social	28
II. Os fluxos migratórios e o mercado de trabalho laboral em Portugal	42
II.1. Fluxo migratório: o caso português	42
II.2. Caracterização histórica da imigração brasileira para Portugal	47
III. A implementação da Lei de Estrangeiros	50
III.2. A perspectiva dos burocratas de rua	52
III.2. A perspectiva dos imigrantes laborais	58
Conclusão	82
Anexos	86
Referências Bibliográficas	96

LISTA DE ABREVIATURAS

ACM - Alto Comissariado para as Migrações

ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho

ARI - Autorização de Residência para Atividade de Investimento

CBL - Casa do Brasil de Lisboa

DGSS - Direção Geral da Segurança Social

DGACCP - Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas

UE - União Europeia

UE 28 - União Europeia

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional

IRN - Instituto dos Registos e Notariado

MAI - Ministério da Administração Interna

MIPEX - Migrant Integration Policy Index

MJ - Ministério da Justiça

MNE - Ministério do Negócios Estrangeiros

MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

NIF - Número de Identificação Fiscal

NISS - Número de Identificação de Segurança Social

PCM - Presidência do Conselho de Ministros

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

SAPA - Sistema Automático de Pré-Agendamento

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SINSEF - Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Introdução

O presente estudo traz uma análise da problemática abordada pela Ciência Política no que diz respeito à implementação das políticas públicas, particularmente de imigração. O objeto de análise é o Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, conhecida como Lei de Estrangeiros portuguesa, que permite a regularização dos imigrantes de países terceiros por meio do contrato de trabalho. Para o efeito, parte-se do argumento que existe uma lacuna na implementação do Artigo 88º, n.º 2, e essa lacuna encontra-se na linha de frente da implementação do diploma, isto é, na atuação dos funcionários que trabalham na burocracia responsável pela regularização dos imigrantes laborais, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Tratando-se de um mecanismo que autoriza a residência em Portugal através de um vínculo laboral, o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros tipifica que a concessão da autorização de residência pode ser feita por meio de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Inspeção-Geral do Trabalho. Como condição, o referido Artigo exige a comprovação de entrada legal em Portugal e a inscrição na Segurança Social, com situação regularizada perante aquela entidade. Por isso, outro elemento central para que os imigrantes iniciem o processo de regularização junto ao SEF é a inscrição na entidade responsável pelo trabalho e seguridade social, isto é, a Segurança Social.

Nesse sentido, perceber o funcionamento da Segurança Social torna-se relevante para para a análise da implementação da política de regularização dos imigrantes em Portugal, pois a Segurança Social é um ator importante nesse processo, uma vez que é a burocracia responsável por conceder o documento indispensável no processo de manifestação de interesse, o Número de Identificação de Segurança Social (NISS), que implica na maior ou menor dificuldade para ter emprego com contrato de trabalho. Além disso, ainda que o SEF e a Segurança Social sejam burocracias que funcionam de forma independente, neste aspecto os seus trabalhos se complementam.

Diante dessas considerações, o ponto de análise desta investigação pauta-se em duas categorias: 1) o trabalho dos “burocratas de nível de rua” na implementação do Artigo 88º, n.º. 2, da Lei de Estrangeiros, que se refere ao papel dos trabalhadores de linha de frente (funcionários de atendimento) do SEF e da Segurança Social; e 2) a perspectiva do público-

alvo sobre a atuação dos funcionários e das burocracias aqui mencionadas, ou seja, os imigrantes laborais de maior representatividade em Portugal, os brasileiros, que constituem 21,9% da população total de imigrantes, com 105.423 cidadãos¹, localizados maioritariamente no distrito de Lisboa e que se relacionam tanto com os funcionários de linha de frente, enquanto agentes individuais, quanto com a estrutura burocrática do SEF e da Segurança Social.

A isenção de visto para brasileiros entrarem em território português sugere que muitos destes imigrantes vêem Portugal como um país com fronteiras mais acessíveis para tentar melhores condições de vida e de trabalho. Este fator, agregado à facilidade da língua e laços históricos-culturais, faz de Portugal um destino cada vez mais procurado pelos nacionais do Brasil. O relatório oficial do SEF, com relação ao cenário migratório de 2018, revelou um aumento de 23,4% no número de brasileiros residentes em Portugal em relação a 2017, maior número desde 2012.

Diante desse contexto, pela maior representatividade dos brasileiros no saldo migratório português, e pela qualidade de clientes dos funcionários que atuam na implementação da Lei de Estrangeiros, os imigrantes oriundos do Brasil possuem experiências que podem revelar o modo como o Artigo 88º n.º 2 da Lei de Estrangeiros está sendo implementado. Além disso, torna-se possível analisar as suas percepções sobre o atendimento dos funcionários do SEF e da Segurança Social, a relação com as burocracias em questão, e suas percepções sobre a regularização por meio do contrato de trabalho. Por outro lado, a análise a partir da percepção dos burocratas de rua nos permite perceber o entendimento que têm sobre a implementação do Artigo 88º n.º 2 e comparar com a percepção do público-alvo.

A partir dessas considerações, inicialmente já se pode admitir que a regularização dos imigrantes laborais não depende somente da existência de uma legislação que permita aos imigrantes indocumentados tornarem-se imigrantes regulares administrativamente², mas depende também da aplicação efetiva das disposições legais, que permitam a concretização dos efeitos esperados da política, ligados diretamente às burocracias e aos funcionários responsáveis pela implementação.

¹ Sefstat. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf?fbclid=IwAR2ro_a9VMRrh5N-JZ72oqfY6nuH7Mzlrz3H7QOfOxxSzoLMkNj65rYIdnM. Acesso em 30 de junho de 2019.

² Isto é, ter uma autorização de residência para estar em Portugal e trabalhar.

A escolha de analisar a implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros a partir do trabalho dos burocratas de nível de rua sustenta-se, por um lado, na tipologia “*street level bureaucracy*” de Lipsky (1971), o qual considera o trabalho dos burocratas de rua como definidor dos resultados da implementação das políticas públicas. Por outro lado, a escolha sustenta-se nas características dos diplomas portugueses sobre a imigração: um país com legislações exemplares nesta matéria e reconhecido internacionalmente pelas boas práticas com relação às políticas de integração dos imigrantes³. Entretanto, só é possível perceber as lacunas entre a legislação e o funcionamento prático da política quando se analisa a base da implementação, abrindo uma janela de observação do funcionamento da política além da normatividade dos diplomas e em termos de avaliação de resultados.

Portugal possui algumas entidades que se preocupam com a efetividade da legislação (o Provedor de Justiça) e das políticas de imigração (o Alto Comissariado para as Migrações - ACM), porém não possui uma instituição ou agência governamental que seja exclusivamente responsável por fazer a avaliação dos resultados das políticas públicas de imigração. No entanto, é importante ressaltar que fazer o acompanhamento dos resultados numa perspectiva avaliativa envolve elementos que vão além das necessárias garantias legais. Isso porque esta perspectiva envolve uma dimensão qualitativa transversal, que considera as instituições, os funcionários, os imigrantes, as entidades empregadoras, e outros atores. Por isso, existe necessidade de se fazer avaliação em termos de *accountability*, e não apenas relatórios das atividades.

Assim, nota-se que existe o Provedor de Justiça, que é responsável por defender os direitos dos cidadãos e pela promoção de uma administração pública justa e eficaz, baseando-se nas queixas feitas pelos cidadãos ou por iniciativa própria. A sua atuação lhe confere poderes de fazer investigações e inquéritos, realização de visitas e de inspeções e pedidos de informações para a Administração Pública, compondo relatórios de teor jurídico. Além disso, de forma mais estrita, o ACM, ator responsável pela integração dos imigrantes, também tem na sua alçada a possibilidade de intervir na execução de políticas públicas de imigração e tem encabeçado alguns trabalhos esclarecedores com o Observatório das Migrações. Mas, em termos de avaliação do Artigo 88º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros, pouco se sabe sobre a sua implementação e os custos económicos, sociais e, principalmente, humanitários.

³ Portugal é considerado pelo MIPEx o segundo melhor país de integração de imigrantes. Ver: <http://www.mipex.eu/portugal>

I. Enquadramento teórico-conceitual

I.1. O processo de regularização de imigrantes laborais em Portugal

Definir a política imigratória, que substancialmente estabelece os que podem entrar e permanecer no território (Baganha, 2005), é um exercício do direito de soberania dos Estados. Nesse sentido, é importante partimos de um esclarecimento conceitual sobre os termos *imigrante* e *estrangeiro*. Existem várias categorias de estrangeiros, para os quais diferentes regimes jurídicos serão aplicados, mas o termo não é equivalente à imigrante, por ser tratar de uma categoria mais ampla:

A Organização Internacional para as Migrações define “imigrante” como aquele que se desloca de um país a outro com o fim de aí se estabelecer, e que não possui a nacionalidade do país de destino. A noção de imigrante não se confunde com a noção de estrangeiro, pois existem estrangeiros que nunca imigraram – tome-se como exemplo os erroneamente chamados “*imigrantes* de segundas e terceiras gerações”, nascidos no país de acolhimento, descendentes de imigrantes. A noção de estrangeiro é, por isso, mais ampla que a de imigrante. (Gil, 2016, p. 57)

Por isso, não se pode afirmar que a Lei de Estrangeiros portuguesa é uma lei de imigração, uma vez que os artigos dispostos no diploma não são aplicados apenas aos imigrantes, mas a todos os estrangeiros residentes no país. A Constituição de Portugal define como *estrangeiro* todos os que não possuem a nacionalidade portuguesa, sendo portadores ou não de outra nacionalidade (Gil, 2016). Há ainda casos de cidadãos estrangeiros em que a legislação prevê tratamentos específicos, como é o caso dos cidadãos estrangeiros lusófonos e dos cidadãos de Estados-membro da UE (Gil, 2016, p. 58).

Outra definição importante de ser feita é a de *imigrante irregular*, termo que será bastante utilizado neste estudo. Sendo Portugal um Estado-membro da UE, este estudo utilizará a concepção feita pela Comissão Europeia (CE), na qual imigrante irregular é aquela pessoa, nacional de um país terceiro, que, presente no território de um Estado Schengen, não preencha ou deixe de preencher as condições de entrada estabelecidas no Regulamento da UE 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen) ou outras condições de entrada, permanência ou residência nesse Estado-membro da UE.

Feitas as considerações, a Lei de Estrangeiros portuguesa irá tipificar a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Os nacionais de Estados-membro da UE, por exemplo, que não são considerados imigrantes pela característica de “cidadãos europeus”, mas também não são portadores da nacionalidade portuguesa, são considerados estrangeiros da mesma forma, porém submetidos a outras

disposições jurídicas. Os estrangeiros cuja Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, é aplicada estão definidos no Artigo 4º, que explica que a legislação é aplicável para cidadãos estrangeiros e apátridas, exceto:

a) Nacionais dos Estados-membro da UE 28, de um Estado parte no Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha feito um acordo de livre circulação de pessoas;

b) Nacionais de Estados terceiros que residam em território nacional enquanto refugiados, beneficiários de proteção subsidiária ao abrigo das disposições reguladoras do asilo ou beneficiários de proteção temporária;

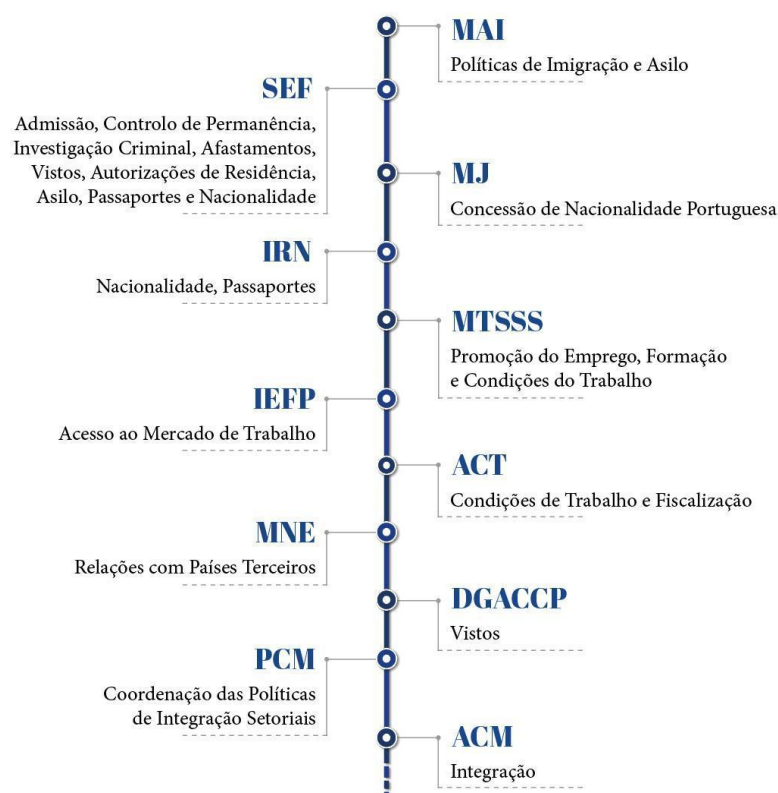
c) Nacionais de Estados terceiros membros da família de cidadão português ou de cidadão estrangeiro cujo Estado faz parte da UE 28, de um Estado parte no Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha feito um acordo de livre circulação de pessoas.⁴

Dessa forma, a legislação delimita pela negativa aqueles estrangeiros sobre os quais a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, não é aplicada. Por outro lado, no cenário interno, há vários atores envolvidos na definição e organização das políticas migratórias em Portugal. Desde as ideologias partidárias mais ou menos abertas à imigração, até os atores privados que pressionam para mais mão de obra laboral, por exemplo, a política portuguesa de imigração (e asilo) é formulada num cenário no qual se leva em conta fatores estruturais, como o envelhecimento da população e as grandes remessas de portugueses que emigram.

A política é definida pelos governos, e os atores que fazem parte dessa formulação são: o Ministério da Administração Interna (MAI); o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); o Ministério da Justiça (MJ); o Instituto dos Registos e Notariado (IRN); o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS); o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT); o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE); a Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP); a Presidência do Conselho de Ministros (PCM); e o Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Percebe-se que muitos atores estão envolvidos na Política de Imigração e Asilo de Portugal, cada um com atribuições e responsabilidades específicas:

⁴ Diário da República Eletrónico: Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Art. 4º. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/635814/details/maximized>. Acessado em 10 de outubro de 2018.

Figura 1
Atores da Política de Migração e Asilo Portuguesa



Fonte: SEF (Sistematização da autora)

Considerando as medidas legislativas, o enquadramento legal sobre migrações foi estabelecido em 1977 pelo Decreto-Lei 97/1977, de 17 de março, que regulamenta o trabalho de estrangeiros em território português. A legislação teve como objetivo regulamentar o trabalho de estrangeiros em Portugal, considerando o princípio de equiparação estabelecido pela legislação portuguesa, e prevenir desigualdades sociais entre os trabalhadores portugueses com igual formação profissional.

Na década de 1980, por meio da Lei de Asilo (Decreto-Lei n.º 38/1980) e da Lei de Estrangeiros de 1981 (Decreto-Lei n.º 264-B/1981), outro regime jurídico entrou em vigor. A legislação permaneceu inalterada até o início dos anos 1990 e somente após a ratificação do Acordo Schengen, em 1992, e a Convenção de Dublin, em 1993, o governo fez novas modificações para harmonizar a legislação com as contrapartes europeias (Carvalho, 2018). Assim, uma nova Lei de Estrangeiros, o Decreto-Lei n.º 59/1993, foi estabelecida em 1993, concedendo liberdade de circulação para os cidadãos da comunidade europeia, porém, ainda restritiva com relação aos países terceiros (Carvalho, 2018; Baganha, 2005).

O argumento econômico é um dos pressupostos para a mudança legislativa nesse contexto: ao longo da década de 1990, a demanda por mão de obra não qualificada, derivada do *boom* no setor de construção civil e do período de crescimento econômico português⁵, aumentou a pressão migratória em Portugal (Carvalho, 2018). Mediante essa nova demanda, em 1998, foi feita uma nova alteração da Lei de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, com a elaboração do Decreto-Lei n.º 244/98. Este ampliou os mecanismos de regularização dos imigrantes irregulares por razões humanitárias ou de interesse nacional, tornando Portugal um país mais atrativo para a mão de obra imigrante (Baganha, 2005, p. 5). O Decreto-Lei n.º 244/98 incluiu um mecanismo de regularização excepcional de imigrantes irregulares, mas estava em desacordo com a realidade, por não considerar as novas origens dos fluxos migratórios:

Novamente o quadro regulador estava em dissonância com a realidade. Legislava-se para o tipo de fluxos que tinham entrado no país até meados dos anos 90, quando de facto Portugal, com a sua adesão ao Espaço Schengen, se tornara particularmente atractivo para fluxos de novas origens. (Baganha, 2005, p. 6)

Assim, considerando esses novos fluxos, em 2001 foi estabelecido um novo enquadramento legal através do Decreto-Lei n.º 4/2001, que acrescentou a concessão de uma autorização de residência aos imigrantes irregulares que entraram no país até novembro daquele ano e que portassem contrato de trabalho válido. A mesma legislação reforçou contraordenações para contratação de imigrantes irregulares (Carvalho, 2018). Na altura sabia-se que “estavam pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) 41.401 pedidos de autorização de residência ao abrigo do referido Artigo 88º do Decreto-Lei n.º 244/98” (Baganha, 2005, p. 6).

Após dois anos sem alterações, em 2003, uma nova Lei de Estrangeiros, aprovada com o Decreto-Lei n.º 34/2003, limitou e condicionou a concessão de autorizações de residência para imigrantes laborais ao adicionar o sistema de cotas para regular o fluxo de trabalhadores de Estados terceiros. A intenção da mudança era que os imigrantes já vinhessem para Portugal com um visto de trabalho. A nova Lei foi considerada um fracasso, uma vez que os empregadores tiveram resistência em contratar trabalhadores estrangeiros diretamente no país de origem, resultando na emissão de apenas alguns vistos (Carvalho, 2018). Por outro lado, verificou-se uma lacuna de eficácia nos canais de imigração trabalhista, pois a política implementada não só não levou à entrada regular de mão de obra, como manteve a entrada de trabalhadores por canais irregulares (Carvalho, 2018, p.11).

⁵ Juntamente com a implementação do Acordo Schengen em 1995.

Até aqui, a política portuguesa de gestão dos fluxos migratórios nunca atingiu os objetivos propostos, afirmou Baganha (2005). Para a autora, as mudanças legislativas foram marcadas por políticas reativas que consideravam a conjuntura, não reconhecendo o problema estrutural da imigração e seguindo dinâmicas do mercado, principalmente. A imigração laboral irregular é uma forte característica das novas entradas, e a tolerância por parte das autoridades portuguesas, dada a necessidade de mão de obra, foi ao encontro da disponibilidade de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho. Apesar da incorporação gradual ao sistema migratório da UE, que de certo modo resultou no relaxamento da política de vistos dos países aderentes, a imigração de mão de obra foi tolerada antes mesmo do alargamento da UE (Peixoto, 2012).

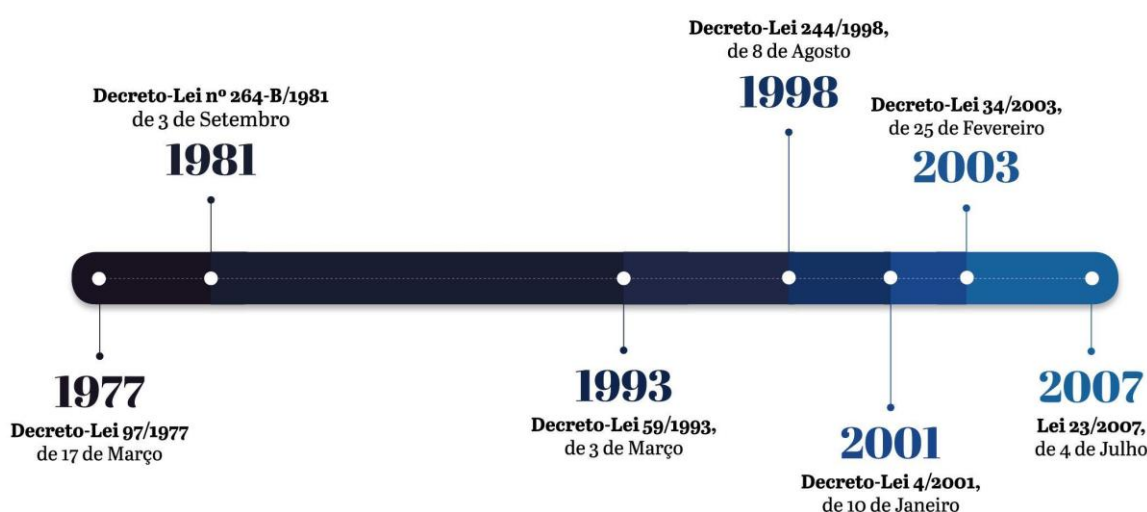
Na sequência de alterações legislativas, em 2007 foi implementada a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que é conjugada com o Decreto Regulamentar 84/2007, de 05 de novembro, e as suas respectivas alterações. A nova lei executa de forma administrativa as autorizações de residência, estabelecendo o limite anual de entrada de mão de obra e alargando o mecanismo de regularização individual (Carvalho, 2018, p. 13). Desde então, o enquadramento jurídico que regulamenta a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português é tipificado pela Lei de Estrangeiros de 2007, a qual está na sua oitava versão, sendo a última revisão, até a data de conclusão deste trabalho, feita por meio da Lei n.º 28/2019, de 29 de março. Este refere-se ao estabelecimento de uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional, desde que o requerente trabalhe em Portugal e tenha situação regularizada na Segurança Social há pelo menos 12 meses.

Assim, a Lei 23/2007, de 4 de julho, de acordo com o Decreto Regulamentar 84/2007, de 05 de novembro, se propôs a favorecer a imigração legal, desincentivar e combater a imigração ilegal, combater a burocracia, tirar partido das novas tecnologias para simplificar

e acelerar procedimentos, e inovar nas soluções⁶. O quadro abaixo sintetiza os diplomas e evidencia a evolução Lei de Estrangeiros portuguesa ao longo do tempo:

Na Lei de Estrangeiros em vigor, o Artigo 88º, n.º 2, tipifica que os imigrantes que entraram legalmente em Portugal, portadores de promessa ou contrato de trabalho, podem solicitar uma autorização de residência através de uma manifestação de interesse junto ao

Figura 2
Mudanças na Lei de Estrangeiros



Fonte: Diário da República (Sistematização da autora)

SEF. A inclusão do elemento “promessa de trabalho” foi uma alteração recente da legislação, feita através da Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que deu resposta a “algumas necessidades de segurança jurídica e de efetivação da própria lei” (Gil, 2016). Essa situação já era contestada, uma vez que exigir contrato de trabalho para imigrantes em via de regularização era uma contradição, pois a legislação proíbe a contratação de estrangeiros em situação irregular:

(...) A alteração visou responder a uma situação já há muito contestada na prática, uma vez que o art. 88.º continha várias contradições que levavam à sua *própria inaplicabilidade*. De facto, os requisitos exigidos para a regularização, se interpretados literalmente, tornavam pura e simplesmente impossível essa mesma regularização. Entre os mencionados requisitos, exigia-se que o estrangeiro em situação irregular *apresentasse prova da relação de trabalho subordinada*. Ora, tal exigência era dificilmente compatibilizável com a proibição de emprego de cidadãos estrangeiros em situação

⁶ Dec. Reglm. n.º 84/2007, de 05 de Novembro. Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=940&tabela=leis&ficha=1&pagina=1. Acesso em 10 de agosto de 2019.

irregular e respetiva punição². A coexistência destas duas normas no mesmo diploma levava ao conhecido efeito de “pescadinha de rabo na boca”: o estrangeiro que pretendesse regularizar a sua situação administrativa, necessitaria de contrato de trabalho. (Gil, 2016, p. 49)

Com a referida alteração, o Artigo 88º, n.º 2 passou a admitir que o pedido de manifestação de interesse para autorização de residência no âmbito do exercício de atividade profissional subordinada é concedida para estrangeiros de Estados terceiros que tenham contrato, promessa de trabalho ou relação laboral comprovada por um sindicato, representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho. Assim, para os trabalhadores com promessa de trabalho, a inscrição e descontos para a Segurança Social foi eliminada. Além disso, as alterações da Lei de Estrangeiros feita por meio da Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, excluiu a necessidade de permanência legal no território, pois tratava-se de outra contradição que dificultava a sua implementação (Gil, 2016).

Antes da alteração, com a obrigatoriedade de permanecer legal no país, a Lei de Estrangeiros possibilitaria apenas a regularização de imigrantes que estivessem em situação regular no país, mas não possuíam autorização de residência para exercício de atividade profissional (Gil, 2016). A contradição residia no fato de o Artigo 88º da Lei de Estrangeiros ser um mecanismo de regularização que, ao dispor do elemento de permanência legal, excluía aqueles imigrantes sem estatuto administrativo, que mesmo entrando legalmente no país não poderiam regularizar a sua situação (Gil, 2016).

Por isso, a atual Lei de Estrangeiros, a vigorar com as alterações feitas pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, exige que o imigrante que queira se regularizar esteja inscrito na Segurança Social, no caso de possuir contrato de trabalho, e comprove entrada legal em Portugal, como é o caso dos brasileiros que possuem isenção de visto para entrar em território português e no Espaço Schengen. Após esses requisitos, os imigrantes precisam apresentar a manifestação de interesse através da página online do SEF, pelo do Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA) ou diretamente em uma delegação distribuída por todo país.

Desse modo, o funcionamento do Artigo 88º, n.º 2, da Lei nº 23/2007, de 4 de julho, é responsável por tornar os imigrantes indocumentados em imigrantes regularizados, concedendo a possibilidade de acesso formal a outros direitos, como a própria mobilidade, visto que sem documentação os imigrantes não podem sair do país sob o risco de não poder retornar. A legislação também pode ser interpretada como uma possibilidade de entrada de imigrantes laborais de países terceiros, que consideram Portugal mais acessível em termos

de legislação e que posteriormente poderiam continuar o processo de migração para outros países europeus, utilizando Portugal como uma “sala de espera” (King, Lazaridis e Tsardanidis, 2000).

No entanto, é importante considerar que a possibilidade de regularização por contrato de trabalho é um dos fatores que coloca Portugal nos altos índices de integração dos imigrantes, visto que políticas dessa categoria não são comuns nos países europeus, nos quais, em muitos casos, só é possível permanecer de forma regular por meio do matrimônio ou atribuição de nacionalidade, de forma mais restritiva. Outro ponto importante a ser considerado é que não basta uma legislação com predisposições para regularização dos imigrantes, é preciso ter em conta a capacidade do SEF em responder às demandas acionadas pela Lei de Estrangeiros, e da Segurança Social de trabalhar em conformidade com a legislação de inscrição de estrangeiros no sistema.

Por outro lado, as autorizações de residência, emitidas após o imigrante regularizar-se, não podem ser um mecanismo de “direito de ter direitos”, os direitos fundamentais e o tratamento digno devem ser sempre preservados na prática, como também se prevê no aparato legal. Nesse sentido, ainda que o ponto deste trabalho seja a análise da implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, não se pode desconsiderar que os imigrantes possuem direitos fundamentais mesmo quando não estão em situação de regularidade administrativa.

I.2. Os burocratas de nível de rua e a implementação das políticas públicas

Para analisar a implementação do Artigo 88º, n.º 2 da Lei 23/2007, de 04 de julho, este estudo utiliza como referencial teórico a tipologia de Lipsky (1971; 2010): a atuação dos burocratas de nível de rua. O processo de implementação de políticas públicas envolve vários atores, desde os chamados *decision makers* até aqueles que atuam interagindo diretamente na execução da política, podendo ter como característica uma tensão entre os diferentes níveis da política pública. Esse processo é complexo e, além de exigir cooperação entre as esferas de burocracia e a existência de condições tecnológicas adequadas, também é resultado do elo entre os atores, exigindo que ações sejam pensadas estrategicamente e bem elaboradas para implementar a decisão (Van der Leun, 2006). Por isso, o processo de

implementação não é puramente racional, no qual os implementadores executam na íntegra a política elaborada pelos formuladores (Van der Leun, 2006, p. 315).

Na tipologia de Lipsky, o termo burocracia de nível de rua é paradoxal, já que: “burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade; “nível da rua” implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside (Lipsky, 2010, p. 21, tradução livre). Dessa forma, os burocratas de rua são a personificação do Estado e da lei, de modo que é por meio deles que se concretiza o que foi estabelecido no processo de formulação. É na interação com esses funcionários que as pessoas experimentam o Governo e têm as percepções sobre ele (Lipsky, 2010). Por um lado, o trabalho dos burocratas de rua permite uma ampla latitude no desempenho e, por outro lado, o impacto na vida dos receptores da política é extenso, pois representam as burocracias para a qual trabalham e têm um papel decisivo sobre a vida dos clientes (Lipsky, 2010, p. XIII).

A teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky foi publicada pela primeira vez em 1980 e trazia duas questões principais ao contextualizar o funcionamento da burocracia norte americana (Lipsky, 2010, p. XI). A primeira refere-se ao exercício da discricção, uma dimensão considerada crítica e que faz parte do trabalho dos burocratas, sendo condicionada pela falta de recursos ou informações necessárias para a realização do trabalho adequado. A segunda questão é que o trabalho dos burocratas de rua é altamente elaborado e, para atingir os objetivos políticos, requer improviso e capacidade de resposta para os casos individuais. (Lipsky, 2010, p. XI)

Além disso, o autor define como burocracias de ruas aquelas agências de serviço público que empregam um número significativo de funcionários de nível de rua, tipicamente professores, assistentes sociais, policiais e outros agentes que concedem acesso aos serviços governamentais (Lipsky, 2010). Assim, as decisões dos burocratas de rua, as rotinas que estabelecem e os mecanismos que criam para lidar com o trabalho tornam-se as políticas públicas que implementam (Lipsky, 2010, p. XIII).

Por outro lado, existe a questão dos conflitos de interesse, que não se dão apenas com grupos de influência no processo de decisão, por exemplo, mas também é resultado das lutas dos trabalhadores individuais e dos cidadãos que os desafiam (Lipsky, 2010). Apesar das políticas públicas serem feitas para tratar todas as pessoas da mesma forma, na prática isso pode não acontecer, e os burocratas podem prejudicar ou beneficiar algumas pessoas como for apropriado.

Esses dilemas da atuação dos burocratas de nível de rua podem ser mais acentuados se os clientes forem pobres, imigrantes ou de origem racial diferente dos funcionários (Lipsky, 2010, p. XVI). Dessa forma, há duas maneiras de entender o termo “burocracia de nível de rua”: a primeira refere-se a todos os serviços públicos com que os cidadãos interagem, o que se tornou a sua teoria; a segunda se relaciona com as condições de poder discricionário no exercício da autoridade e as limitações da estrutura de trabalho, análise inicial do autor. (Lipsky, 2010, p. XVII).

A discricção é uma característica considerável na qualidade, natureza e quantidade dos serviços prestados pelas burocracias (Lipsky, 2010, p. 12). Isso porque o governo fornece serviços públicos através de funcionários, que são indivíduos e têm muita discricção no trabalho porque estes são amplos, exigem decisões rápidas e que os burocratas utilizem, na maioria das vezes, julgamento próprio sobre os casos (Lipsky, 2010).

Mas, no argumento de Lipsky, a discricionariedade é uma parte necessária do trabalho, pois os funcionários não têm muita informação ou tempo suficiente para realizar de forma ideal as demandas. Assim, os burocratas de nível de rua precisam criar uma rotina para simplificar seus trabalhos, e essas rotinas, no limite, tornam-se as políticas que estão sendo implementadas, pois o trabalho e as ideias que os burocratas de rua representam é a política que os governos produzem (Lipsky, 2010).

Mesmo que a discricionariedade dos burocratas de rua seja circunscrita por regras e por supervisão, os funcionários podem exercer discricionariedade na determinação do acesso aos serviços. Lipsky não desconsidera que os funcionários de rua tenham que seguir normas e práticas definidas pelas elites e pelos funcionários políticos, mas esclarece que essas regras costumam ser extensas, contraditórias e em constante alteração, sendo difícil de ser aplicadas (Lipsky, 2010, p. 14).

Assim, os casos que fogem da rotina básica estabelecida pelos funcionários de rua são mais difíceis de serem solucionados da forma prática. Em contrapartida, a discricção é um conceito relativo e certas características do trabalho burocrático tornam difícil de reduzir essa característica (Lipsky, 2010, p. 15). As razões pelas quais a discricionariedade dificilmente será eliminada do trabalho dos burocratas de rua são pelas três características do trabalho (Lipsky, 2010, p. 15):

1. Os burocratas costumam trabalhar em casos complicados demais para reduzir a sua atuação ao formato programático;

2. Os burocratas trabalham em situações que frequentemente exigem uma resposta à dimensão humana do caso, e pode ser que uma única e padronizada ação reduza as desigualdades, mas também se espera que a Lei seja sensível às circunstâncias individuais. Os cidadãos buscam imparcialidade dos serviços, mas também buscam solidariedade em algumas circunstâncias;
3. A discricionariedade promove autoestima aos trabalhadores e encoraja os clientes a acreditarem que esses trabalhadores podem promover o seu bem-estar, contribuindo para a legitimidade dos serviços.

Por isso, a discricionariedade é necessária no trabalho dos burocratas de rua, mas, se tratando de políticas migratórias, interfere diretamente na vida das pessoas, pois ter ou não um documento delimita as possibilidades de uma vida digna aos imigrantes. O equilíbrio entre a flexibilidade e a solidariedade, e entre a imparcialidade e a aplicação rígida das regras, é o grande desafio que permeia as características acima destacadas (Lipsky, 2010). Mas, por outro lado, os burocratas de rua podem não concordar com as regras e objetivos estabelecidos por seus superiores. Essa discordância é comum, uma vez que os burocratas de rua geralmente não compartilham das mesmas perspectivas e preferências de seus superiores e, em alguns aspectos, não trabalham pelos dos objetivos declarados da agência (Lipsky, 2010, p. 16).

É essa a raiz, para Lipsky (2010), das discrepâncias entre declarações de política e a política real: a não existência de conformidade entre os burocratas de nível de rua e os seus superiores. Essa discordância pode ser exercida de algumas maneiras, por exemplo, não trabalhar (absenteísmo excessivo ou abandono), agressão contra a organização (roubo e perdas de recursos) e atitudes negativas com relação ao trabalho, como a apatia (Lipsky, 2010, p. 17), corroborando para o não cumprimento dos objetivos declarados da política,

Existe ainda o desejo dos burocratas de nível de rua em manter e expandir a sua autonomia no trabalho, em contrapartida os gestores de política pública tentam restringir a discricionariedade para garantir certos resultados, mas na maioria dos casos essa tentativa de restrição é falhada, pois os burocratas de rua comandam um grau de especialização em algumas políticas (Lipsky, 2010, p. 19). Esse grau de especialização gera uma dependência: os gestores de política são altamente dependentes dos burocratas de nível de rua, e essa relação é em grande parte intrinsecamente conflituosa, mas também de dependência mútua (Lipsky, 2010). O grau de discricção leva as burocracias de nível de rua a serem

consistentemente criticadas pela sua incapacidade de fornecer serviços adequados e responsivos, isso porque:

The persistence of rigid and unresponsive patterns of behavior results from street-level bureaucrats' substantial discretion, exercised in a particular work context. Like other policy makers, they operate in an environment that conditions the way they perceive problems and frame solutions to them. The work environment of street-level bureaucrats is structured by common conditions that give rise to common patterns of practice and affect the direction these patterns take. At base it is the shared situational context of street-level work that permits generalization about these critical generic political and social roles and the operational policies to which they give rise. (Lipsky, 2010, p. 27)

Além disso, os funcionários de rua lidam diretamente com os cidadãos, mas comumente não têm os recursos adequados para a realização das suas tarefas, a demanda pelos seus trabalhos aumenta tendencialmente, possuem expectativas ambíguas sobre as agências, e os utilizadores dos serviços não são fixos (Lipsky, 2010, p. 27). Esses fatores corroboram para que a decisão burocrática seja tomada sobre condições de tempo e informações limitadas, e a desproporção entre trabalhadores e cliente pode fazer com que os burocratas de rua não cumpram as suas responsabilidades, devido tamanha sobrecarga.

Por isso, a análise das burocracias de nível de rua precisa considerar as existência dessas características, que são relativas e dependem da condição do trabalho, do número de clientes e sua heterogeneidade ou homogeneidade. Por exemplo, no caso das burocracias aqui estudadas, um posto do SEF localizado no centro de Lisboa não terá a mesma condição de trabalho de um posto localizado no interior, o mesmo vale para a Segurança Social.

A questão do recurso é um ponto importante, uma vez que as burocracias geralmente sofrem cronicamente da restrição deles (Lipsky, 2010, p. 33). A controvérsia está no fato de que a utilização das burocracias pelos clientes aumenta quando os serviços públicos são expandidos, caracterizando a dimensão quantitativa da demanda: as expectativas e demandas de alguns serviços públicos aumentam com o tempo (Lipsky, 2010, p. 34).

É comum a alta demanda pelos serviços públicos em geral, que pode ser estimada pelas burocracias de rua, mas não pode ser conhecida concretamente, pois é uma função das preferências dos clientes e dos esforços do governo para oferecer os serviços (Lipsky, 2010, p. 35). Mas, é justamente a disponibilidade dos serviços que aumenta a demanda. Por exemplo, no caso concreto deste estudo, o fato de a legislação ser alterada e estabelecer condições mais acessíveis para a regularização dos imigrantes por contrato de trabalho aumenta a demanda do SEF, uma vez que a legislação passa a ser mais permissiva e mais pedidos de manifestação de interesse poderão ser feitos.

Uma forma encontrada pela administração pública portuguesa para resolver a sobrecarga da demanda foi a possibilidade de os imigrantes que estão no processo de regularização pelo Artigo 88º, n.º 2 da Lei 23/2007, 4 de julho, fazerem a marcação em qualquer posto de atendimento do SEF pelo país. Antes da alteração, a manifestação de interesse era restringida à região de residência e áreas como Lisboa, que concentra o maior número de imigrantes, não estavam mais conseguindo abarcar toda a demanda, prolongando ainda mais o prazo de espera para uma marcação de atendimento. Outra forma de resolução dessa sobrecarga de trabalho é a contratação de mais burocratas de nível de rua, para distribuir melhor o trabalho, uma das exigências recorrentes feitas pelo SEF.

Ainda assim, mesmo aumentando o número de trabalhadores das burocracias de rua, sem melhorar a qualidade dos serviços, as alterações serão residuais, pois eles só poderão trabalhar com a mesma quantidade de clientes que os outros burocratas, e o aumento do número de profissionais aumenta também a demanda por esses serviços, pois eles poderão atender mais clientes (Lipsky, 2010, p. 36). Por isso, é preciso melhorar a qualidade das burocracias, pois o aumento de recursos humanos pode não se refletir em melhorias das condições de trabalho e processamento de clientes.

Entretanto, a imprevisibilidade da demanda faz com que os clientes arquem com os custos da sobrecarga dos serviços, já que os burocratas de nível de rua podem estar aflitos em recuperar os atrasos e se tornar insensíveis às dimensões humanas do trabalho (Lipsky, 2010, p. 37). Assim, os longos tempos de espera, os compromissos interrompidos, o tratamento rápido e apressado são alguns dos custos que os clientes arcam dada a imprevisibilidade que sobrecarrega o sistema (Lipsky, 2010, p. 37).

Desse cenário surgem os conflitos de objetivos e a ambiguidade das expectativas que moldam o trabalho dos burocratas de nível de rua, e muitas vezes há discordâncias sobre qual é o trabalho que aqueles funcionários devem realizar (Lipsky, 2010). Por outro lado, os objetivos do serviço público tendem a ter uma dimensão idealizada, fato este que dificulta o seu alcance e complica a sua abordagem. Além disso, as metas das burocracias podem ser ambíguas e se acumular devido à grande demanda, nunca sendo racionalizadas, tornando mais funcional para os burocratas de rua não confrontarem os conflitos com suas metas (Lipsky, 2010, p. 41).

A ambiguidade também reside nas tensões entre as metas centradas nos clientes, receptores das políticas, e as metas organizacionais, internas às burocracias de rua (Lipsky, 2010, p. 44). As dimensões humanas do trabalho são, em alguns casos, comprometidas pela

necessidade das burocracias de rua processarem o trabalho rapidamente e gerirem os recursos disponíveis (Lipsky, 2010). Então, os objetivos ficam comprometidos quando os burocratas de nível de rua têm que fornecer respostas “em massa”, gerando um dilema entre tratamento individual versus a rotinização dos processos de massa (Lipsky, 2010, p. 45). Dessa forma, os burocratas de nível de rua estão sob alto grau de pressão, sempre tentando equilibrar o trabalho para uma prática eficiente.

Desde o trabalho de Lipsky, outros autores na mesma linha interpretativa consideram que os burocratas de rua também podem ser considerados o núcleo operacional do Estado na implementação das políticas públicas. Isto pois os governos dependem dessas burocracias para cumprir seus objetivos políticos e atender à demanda (Gudbrandsen, 2010; Brodtkin, 2012). No entanto, existem dificuldades técnicas e/ou administrativas comuns, tanto antecipadas como não, que tornam a implementação lenta, incompleta ou mesmo impossível (Gudbrandsen, 2010, p. 251).

O grau de discricionariedade desses trabalhadores, como referido, é um elemento amplamente discutido na literatura que utiliza o modelo *bottom-up* para análise do processo de implementação das políticas públicas, uma vez que por meio de suas decisões, no relacionamento face a face com o público-alvo e o trabalho na burocracia, os funcionários de nível de rua podem (re)definir a direção da política, moldando os resultados através da interpretação da legislação e alocação de recursos (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2010).

A discricção também é uma forma de tornar o trabalho mais administrável e tais práticas são chamadas de “defesa contra discricção”, o paradoxo é que a discricção é exercida em benefício do trabalhador, não do cliente (Blackmore, 2001, p. 147). Em contrapartida, o público-alvo também deseja soluções únicas para seus problemas, admitindo certo grau de discricionariedade dos burocratas de nível de rua para interpretar a Lei (Lipsky, 2010). Além disso, o poder de discricção dos burocratas de nível de rua permite que eles respondam a realidades específicas e atuem personalizando o atendimento, já que no processo de implementação pode haver incongruência entre os objetivos gerais e as necessidades específicas dos receptores, podendo não ser uma característica negativa.

Alguns estudos comparativos sugerem níveis mais elevados de discricção nos países do sul da Europa, caracterizando um estilo burocrático típico da região, por outro lado, este alto nível de discricção pode ser considerado uma resposta às condições de trabalho exigentes dos burocratas de rua, o que leva a desenvolver práticas de enfrentamento (Bruquetas Callejo,

2008, p. 30). Em todos os casos, é difícil determinar o rigor no qual a política é implementada na linha de frente e até que ponto as políticas emergem da ação dos burocratas de rua (Blackmore, 2001).

Existem algumas hipóteses na literatura a respeito da lacuna entre formulação e implementação das políticas públicas, mas o fato de a política nem sempre chegar na linha de frente pode não ser interpretada como uma lacuna de implementação ou desajustamento administrativo (Poppelaars & Scholten, 2008). Nessa interpretação, a lacuna se dá fundamentalmente pelo fato de que os diferentes níveis de governo podem introduzir diferentes formas de enquadramento de problemas. Dessa forma, não há uma lacuna, mas um problema no modelo de governança multinível.

Assim, a divergência entre a formulação da política e a implementação é o resultado de uma lógica institucional divergente no enquadramento dos problemas (Poppelaars, & Scholten, 2008, p. 336). Isso porque os problemas podem ser abordados de formas múltiplas e muitas vezes não há um diálogo crítico entre os diferentes atores envolvidos nesse enquadramento. Assim, a capacidade de governança possibilita a operacionalidade da burocracia governamental e, conseqüentemente, a aplicação das políticas públicas, criando canais legítimos e eficazes de implementação dessas políticas.

Outra perspectiva considera a relação agente-principal, cujo principal define a política pública e delega a sua execução para o agente que realiza a implementação. Desta relação podem surgir problemas, uma vez que tais atores possuem assimetria de entendimento e objetivos diferentes sobre a política, pretendendo maximizar a utilidade, porém, cada um na sua lógica (Eisenhardt, 1989). Especificamente as políticas públicas de imigração são caracterizadas por passar de agências especializadas para organizações que alocam serviços sociais, sendo assim chamadas de políticas de controle remoto (Zolberg, 1999, p. 75 *apud* Van der Leun, 2006, p. 315).

Contudo, ainda que as políticas de imigração sejam transmitidas para agências especializadas, não se pode afirmar que a política seria implementada com mais eficácia se os responsáveis pela formulação fossem os mesmos que a implementasse. Também não é necessariamente a fraqueza do Estado um fator crucial para o fracasso da política de imigração, pois muitos Estados fortes e eficientes fracassam ao lidar com a gestão dos fluxos migratórios ou promover políticas migratórias, como foi o caso das políticas de imigração e cidadania pós-imperiais da França, Holanda e Grã-Bretanha (Castles, 2004, p. 2.007). Além disso, o que se entende por falhanço na implementação de uma política pública pode variar

entre não alcançar os objetivos declarados, alcançá-los parcialmente ou ter resultados inesperados (Castles, 2004).

Há ainda outras hipóteses, nas quais os implementadores da política possuem discordâncias com a lei e por isso não se esforçam para implementar da forma como está prevista. Outros argumentos, no campo da economia, defendem que os implementadores da política, pensando em minimizar o trabalho e esquivar-se das suas responsabilidades, exercem comportamentos de *shirking*, não a implementando da forma como está prevista (Wilson, 2000). É possível, ainda, que haja assimetria de informações sobre as regras entre os burocratas de nível de rua e fatores pessoais intrínsecos aos implementadores de linha de frente (Winter, 2003).

O conflito de interesse, como Lipsky (2010) sugere, também está entre os trabalhadores individuais dentro das burocracias de nível de rua e os cidadãos. Esses impasses, verificados na análise do trabalho dos burocratas de rua na implementação da política, traduzem-se em tentativas de reformas para melhorar o desempenho da agência. Mas, tais tentativas tendem a focar em mudanças marginais nos resultados do cliente ou nos resultados administrativos, e os reformadores que defendem melhorias nos serviços e nos resultados tendem a ser descartados como excessivamente idealistas (Lipsky, 2010).

No entanto, em matéria de imigração, pode ser difícil formalizar esse descontentamento por parte das autoridades públicas, dado o distanciamento e desconhecimento do público-alvo e a dificuldade de realizar *accountability* para avaliar o alinhamento entre os objetivos da política e o processo de implementação. Por outro lado, dado que os imigrantes em situação irregular não têm poder de voto, e em muitos países não é previsto esse direito para imigrantes ainda que documentados, não têm força para responsabilizar eleitoralmente o governo. Por outro lado, os burocratas de rua são funcionários públicos, não são eleitos diretamente pelo voto, o que gera um dilema, pois a governabilidade democrática depende da capacidade dos governos serem responsáveis e responsivos, mas como exercer essa capacidade se o trabalho dos burocratas de rua não seguem essa lógica?

Essa condição interfere na qualidade da democracia, pois espera-se que os governos sejam responsáveis por suas políticas, mas, se não existir avaliações independentes e formas de responsabilizar aqueles que atuam na implementação da política, não há formas de perceber os resultados das políticas e fazer melhorias. No entanto, essa dificuldade de avaliação é característica de burocracias em geral, já que não estão no mesmo funcionamento

de organizações empresariais. A avaliação é ainda mais difícil nas burocracias de nível de rua, dada que é feita em termos dos serviços prestados e das ações discricionárias (Lipsky, 2010). Além disso, existem muitas variáveis que devem ser consideradas para tornar a avaliação realista.

Apesar dessa dificuldade de avaliação, as burocracias de nível de rua se apegam em alguns aspectos para medir o seu desempenho: os relatórios. Os relatórios são um meio de exercer o controle sobre os trabalhos, porém o comportamento dos burocratas de rua e da organização tende a direcionar-se para ser compatível às formas como a burocracia é avaliada (Lipsky, 2010, p. 51). As próprias burocracias desenvolvem medidas de desempenho nas quais avaliam e são avaliadas, e tendem a medir aquilo que se pode quantificar, existindo pouca estatística válida sobre a qualidade do desempenho das burocracias de nível de rua (Lipsky, 2010).

Este parece ser o caso do SEF. Se olharmos para os relatórios, iremos encontrar dados estatísticos de extrema relevância sobre o número de imigrantes a residir em Portugal, sobre o número de concessões de autorizações de residência e sobre suas políticas de imigração e asilo. Porém não existe uma variável que considere o desempenho de seus funcionários, da organização e das políticas que estão sob a sua responsabilidade. Essa ausência impossibilita tomar conhecimento de pormenores como o atendimento nos postos do SEF, além de impossibilitar a identificação de problemas a serem solucionados.

Por outro lado, o público alvo também não é um agente passivo, pode reagir à implementação da legislação e criar soluções alternativas quando se relacionam com a burocracia ou quando são por ela empurrados para a margem legal. Para as políticas de imigração, Engbersen e Broeders (2009) chamam esta reação de “estratégias de residência”, as quais permitem que os imigrantes sobrevivam e permaneçam no país. Para esses autores, a legislação é um elemento de exclusão de imigrantes irregulares, que não deixarão de viver no país, mas irão procurar no trabalho informal, na não identificação ou em atos criminosos formas de residência.

Diante dessa conjuntura, o trabalho de implementação das políticas públicas é importante de ser analisado para trazer reflexões acerca de uma governação. Como discutido até aqui, comumente os decisores políticos responsáveis pela formulação da política pública não são os mesmos que efetuam a implementação direta no contexto local, e o desempenho da política depende do trabalho de linha de frente. Esses funcionários podem não ter uma

visão geral dos bastidores e atores de alto nível envolvidos na formulação da política que implementam, bem como dos jogos de poder e os interesses envolvidos.

A implementação também é uma relação de poder e uma tensão entre expectativas do decisor e os resultados políticos em concreto. Nesse processo complexo e que envolve inúmeras variáveis e pontos de interpretação, é preciso reconhecer as necessidades e motivações dos burocratas de nível de rua, extrapolando para além da percepção administrativa que instrumentaliza o trabalho dos funcionários e que transfere a responsabilidade para os superiores. Os burocratas de rua têm agência e no ato da discricionariedade exercem poder de decisão.

Decisores de Jure e Decisores de Facto

Determinar com qual rigorosidade a política pública está sendo aplicada é um trabalho complexo. Uma questão central é perceber até que ponto as políticas públicas emergem dos tomadores de decisão ou são geradas pelas ações dos burocratas de rua (Lipsky, 2010). Isso porque as políticas podem não ser implementadas se os burocratas acharem impraticáveis ou não concordarem com ela, e a intenção dos formuladores pode não ser refletida na implementação. Neste ponto, pode existir um elemento trivial: as relações de micropoder.

Foucault (1979) faz considerações importantes acerca do poder, admitindo que é uma prática social construída no processo histórico, e que existem redes de micropoder articulados na estrutura social. Analisa-se, assim, a forma como o poder é exercido nos níveis mais baixos da sociedade:

Trata-se, ao contrário, de captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento. (Foucault, 1979, p. 182)

O exercício do poder, dessa forma, vai além da dimensão formal do Estado e das suas instituições, ele está distribuído em toda a sociedade, sendo efeito de um conjunto de posições estratégicas (Foucault, 1979). Por essa característica, existem micro-relações de poder distribuídas em todos os setores da sociedade, constituindo uma relação de forças para maximização dos benefícios. Além disso, o exercício do micropoder permeia diretamente a realidade concreta e a vida cotidiana dos indivíduos, e, apesar de ir além do Estado, é exercido

também pelas as instituições estatais, ponto importante para análise do trabalho dos burocratas de nível de rua.

Em Portugal, existe um défice de análise mais abrangente das políticas públicas de imigração, especificamente o Artigo 88º n.º 2 da Lei de Estrangeiros. O défice inclui a análise do grau de entendimento da política por parte dos implementadores e do público-alvo, e a análise da concordância que os níveis de base têm com os objetivos da política e qual a relação de poder entre eles. O controle hierárquico e a responsabilidade são pilares fundamentais da gestão pública (O’Leary, 2010), mas se deve considerar que os burocratas de rua têm agência própria e não são meros implementadores das decisões de seus superiores. Eles exercem micropoderes, ainda que não seja visível ou declarado.

Esse exercício de poder, ainda que não seja consagrado por autoridade legal, é real, porque são os burocratas de rua quem decide os tem acesso ou não à política pública no momento do atendimento. Por isso, podem existir práticas subversivas e contornos na implementação das políticas, e estas podem não ser implementadas se os burocratas de rua não concordaram com os objetivos. Por outro lado, a análise da qualidade da política em termos de legislação, sem considerar o público-alvo, pode mascarar a real forma como está sendo executada.

A tensão entre as expectativas do decisor e os resultados políticos concretos é um paradoxo se olharmos através da perspectiva de Lipsky e considerarmos o processo democrático do contexto português em que as políticas públicas de imigração são formuladas. Por isso, argumento que Portugal possui uma forte estrutura legal de políticas públicas de imigração, particularmente considerando o Artigo 88º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros, que foi bem formulado, porém com uma base de implementação fraca.

Este cenário se dá pela forma como as políticas são implementadas na base e pela existência de *decisores de jure* e *decisores de facto*. Os *decisores de jure* são aqueles que possuem atribuições formais de definição das políticas públicas de imigração. Já os *decisores de facto* são aqueles que não possuem atribuição formal de definir políticas públicas de imigração, mas exercem relações de micropoder através de suas ações, e por isso têm capacidade de definir a política no processo de implementação. São eles os burocratas de nível de rua.

Os termos *de jure* e *de facto* vêm do latim e são utilizados no direito de forma oposta para referir a legitimidade legal (de jure) prevista nos diplomas e a legitimidade prática (de

facto) não prevista legalmente. Por isso, aqueles que formularam a política, isto é, os governos, através dos seus legisladores, são *decisores de jure*, têm essa legitimidade e atribuição por direito. Por outro lado, os burocratas de nível de rua são *decisores de facto*, isto é, não têm legitimidade e atribuição formal e legal de definir as políticas públicas, pois o seu papel é implementá-las, mas exercem no ato da implementação a decisão de definir parcialmente ou totalmente a política. Por isso, existe uma diferença conceitual sobre a perspectiva visível do poder, ou seja, indivíduos ou grupos que tomam decisões efetivas dentro da sociedade, e a perspectiva invisível, a qual corresponde à capacidade que estes indivíduos ou grupos têm de manipular/controlar valores sociais e políticos de forma a atingirem e/ou preservarem seus interesses (Bachrach, P. & Baratz, 1994).

Neste aspecto, a governança também é afetada, uma vez que se cria uma relação estrutural de difícil compreensão, pois os superiores na hierarquia podem não saber ou não querer saber como a política de imigração está sendo implementada na linha de frente, uma vez que não fazem parte desse processo. E quanto mais informados, mais pressão sofrem para resolver contradições e problemas na implementação. Eles podem estar mais preocupados com o discurso político e com a imagem do governo, mas podem não saber dos efeitos da política porque não lidam diretamente com ela, e muitas vezes, por estratégia política preferem não saber da dimensão dos problemas na implementação.

Por outro lado, os burocratas de rua tornam-se *decisores de facto*, porque vivenciam a realidade da implementação das políticas de imigração, têm contato direto com seus efeitos e funcionamento. Nesse sentido, a governança é estrutura e processo, uma vez que envolve instituições e um conjunto de atores, mas também modos de coordenação social para criação de regras e provisão de bens coletivos (Börzel & Risse, 2010). Trata-se uma relação confusa entre os atores provedores desses bens, marcadas por relações de micropoderes e pode causar déficit não apenas de implementação, mas de garantias de direitos ao público-alvo.

I.3. As políticas públicas de migração e a problemática de implementação

A questão das migrações internacionais na contemporaneidade é um desafio em todos os países que, em maior ou menor grau, deparam-se com a necessidade de administrar e gerir o fluxo de pessoas em suas fronteiras. De forma ampla, as políticas de imigração são estabelecidas para afetar o comportamento da população alvo, e políticas não vistas como de

imigração também influenciam nessa matéria, como por exemplo as políticas do mercado laboral e de segurança social (Czaika, & De Haas, 2013). Isso levanta a questão de como traçar o que é política de imigração e o que não é, pois não há um critério claro além dos objetivos da política, e fica ainda mais difícil com políticas de integração e cidadania, que muitas vezes também visam afetar a imigração (Czaika & De Haas, 2013, p. 489).

Os Estados deparam-se com o desafio de tornar o processo migratório mais previsível e estruturado, pois apesar da imigração ser um fenômeno observado em todas as sociedades ao longo da história, mesmo com momentos específicos de limitação dos fluxos, a existência de regras e limites estatais remetem a questões de gestão de fluxo migratório. À exceção da matéria sobre refugiados e asilo político⁷, não existe um regime internacional formal para as migrações, bem como não existe um quadro de governação global multilateral coerente. Dessa forma, é de tutela dos Estados a gestão dos fluxos, mesmo quando os Estados fazem parte de comunidades econômicas e políticas, como o caso da União Europeia.

O Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares (GCM), estabelecido em 2018, resultado de um amplo processo de negociação entre os Estados-membro da ONU, foi o primeiro quadro de cooperação internacional em matéria de migrações. Este mecanismo parte do princípio de que as migrações são uma realidade mundial e os países não podem resolver sozinhos, de modo que deveriam pensar em soluções globais, na divisão de responsabilidades e na cooperação internacional da gestão dos fluxos. Tratando-se de um instrumento não vinculativo juridicamente, o Pacto tem como pilar a soberania dos Estados.

Algumas políticas de imigração têm por objetivo afetar o volume de entrada nos Estados, estabelecendo cotas ou favorecendo regiões específicas, enquanto outras têm como objetivo regular a composição interna do fluxo, encorajando ou desencorajando a imigração e focando em categorias específicas de migrantes, trabalhadores imigrantes de alta e baixa qualificação, migrantes de negócios e estudantes (Czaika, & De Haas, 2013, p. 489).

Por outro lado, existem argumentos que consideram as políticas públicas de imigração de caráter excecional, uma vez que os receptores não podem interagir no processo de formulação, pois normalmente os imigrantes têm falta de direitos políticos, e os legisladores não têm informações completas sobre o fluxo migratório (Carvalho, 2009). Esse

⁷ Previstos pelo Direito Internacional: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967); e pela Organização das Nações Unidas (ONU).

cenário é desafiador para o poder político, uma vez que traz mudanças para a sociedade receptora e exige atuação do governo no sentido de garantias dignas para os nacionais e para os imigrantes. Existem vários significados associados ao termo “política de imigração”, e Czaika e Haas (2013) definem como:

Acknowledging that non-migration policies have a potentially large, albeit indirect effect on immigration, we defined immigration policies as the laws, regulations, and measures national states design and implement with the (implicitly or explicitly) stated objective of altering the volume, origin, and internal composition of immigration flows. (Czaika e Haas, 2013, p. 503)

Além disso, outro fator que dificulta o processo de formulação, que implicará na sua implementação, é o desconhecimento do número de imigrantes indocumentados existentes no país. Sabe-se que existem condições de exploração no mercado de trabalho e admissão irregular de estrangeiros, mas não se sabe exatamente o número, uma vez que é difícil captar esse movimento. Essa característica traz onerosidade às políticas de arrecadação do Estado, por exemplo, e coloca os imigrantes laborais irregulares em condições de insalubridade no trabalho. A disponibilidade de trabalhadores estrangeiros correspondeu às necessidades do mercado de trabalho e, no caso da Europa do sul, a tendência de imigração irregular aumenta a dificuldade de conhecimento e contabilização do fluxo (Castles, 2004).

As políticas públicas de imigração também estão relacionadas ao processo de incorporação dos imigrantes na sociedade receptora, incluindo problemas de inserção social, aos programas de regularização de imigrantes indocumentados e programas de inserção laboral (Mármora, 2002). No que diz respeito às políticas de imigração laboral, a linha entre o legal e o ilegal pode marginalizar os imigrantes, cultivar condições de trabalho insalubres e dificultar a regularização. A possibilidade de se tornar um imigrante irregular é fortemente dependente do arcabouço legal do país, e existem três fontes básicas de irregularidade: a entrada, a residência e o trabalho (Van der Leun, 2010). A irregularidade também pode ser considerada sinônimo de ilegalidade em muitos países e os imigrantes nessa situação estão sujeitos à multas e a detenção (Mármora, 2010, p. 76) e, no caso português, a medidas de afastamento coercitivo e expulsão.

O controle interno da imigração é um tema complexo para os Estados, e no processo de implementação das políticas desse segmento, comumente os objetivos são parcialmente diluídos quando passam para o nível local da execução, no qual os implementadores são confrontados com dilemas concretos vindos do público-alvo (Van der Leun, 2006). A eficácia das políticas públicas de imigração tem sido amplamente contestada, uma vez que a imigração internacional é impulsionada principalmente por fatores estruturais, como

desequilíbrios no mercado de trabalho, desigualdades entre os países e conflitos nos países de origem, fatores sobre os quais as políticas de imigração têm pouca ou nenhuma influência (Czaika & De Haas, 2013, p. 487).

Além disso, existe uma confusão conceitual sobre o que constitui a eficácia da política de imigração, bem como uma escassez de evidências empíricas sobre o impacto dessas políticas, já que a efetividade da política estabelece uma relação com os seus objetivos e assim, possui uma dimensão avaliativa e subjetiva à análise dos efeitos das políticas de migração (Czaika & De Haas, 2013, p.491). É na dimensão avaliativa dos efeitos da política que podemos perceber as lacunas na implementação, a qual tem um ponto chave que nos obriga a reconhecer que diferentes atores, provavelmente com diferentes agendas, estão envolvidos nos estágios do processo político, de modo que não se pode considerar de forma simplista a dicotomia entre tomada de decisão politizada e implementação quase mecânica do que foi estabelecido (Blackmore, 2001).

Existem casos em que os implementadores podem não compreender ou compreender parcialmente o conteúdo da política, bem como podem influenciar a implementação com suas ideologias pessoais, tomando decisões que contradizem os objetivos (Lipsky, 1971; Van der Leun, 2006), ou ainda podem não concordar com a política. Nesse sentido, o estudo de caso desenvolvido por Gofen (2013) demonstra que enfermeiros e assistentes sociais em Jerusalém se recusaram a cumprir as diretrizes das respectivas políticas por não concordarem com o conteúdo e considerarem que iam de encontro ao seu papel profissional.

Além disso, os burocratas de rua podem assumir uma postura de *guerrilla government* no processo de implementação da política, indo contra ordens dos superiores e, na sua maioria, essas atitudes subversivas são estrategicamente ocultas, mas desempenham papel central na esfera pública (O’Leary, 2010). O termo *guerrilla government* é utilizado para as ações de servidores públicos que trabalham contra as orientações – implícita ou explicitamente comunicados – de seus supervisores. Neste ponto, destaca-se que a identidade profissional e organizacional dos burocratas de nível de rua também é importante para compreender o trabalho desses funcionários no processo de implementação.

O *guerrilla government* é sobre o poder dos burocratas de carreira, as tensões entre eles e os políticos, a cultura organizacional e o que significa agir com responsabilidade, ética e integridade enquanto servidor público (O’Leary, 2010, p. 8). A lente da política burocrática levanta questões importantes sobre: 1) quem controla as organizações governamentais; 2) a questão da *accountability* dos funcionários públicos; 3) os papéis, as responsabilidades e a

capacidade de resposta dos burocratas numa sociedade democrática; e 4) as tensões entre servidores públicos e os políticos nomeados (O’Leary, 2010, p. 10). Além disso, a divergência entre a política e a implementação pode não permanecer a nível individual, mas envolve ou não uma ação coletiva (Gofen, 2013). Por outro lado, as organizações burocráticas estão frequentemente em ambientes tumultuados que afetam os níveis da organização (O’Leary, 2010).

A partir de outra interpretação é possível identificar três lacunas na política de imigração: a primeira é uma lacuna discursiva, referente à discrepância entre discursos políticos e a política no papel; a segunda é uma lacuna na implementação, relativa à disparidade entre a política e a sua aplicação; e a terceira é uma lacuna de eficácia, ou seja, até que ponto as políticas implementadas afetam a imigração (Czaika & De Haas, 2013). Algumas políticas não são implementadas ou são apenas parcialmente implementadas por causa de restrições práticas de planeamento, de orçamento, dentre outros fatores, como a motivação dos funcionários de rua e o tempo de trabalho (Czaika & De Haas, 2013; Gofen, 2013).

De fato, não há muitas alternativas de melhorias na implementação de políticas públicas de imigração considerando o trabalho dos implementadores de linha de frente. São políticas que requerem a padronização pautada no aparato legal e ao mesmo tempo sensibilidade para analisar casos individuais, melhorando o processamento das informações e a qualidade dos serviços.

A avaliação empírica dos efeitos da política de imigração é complexa, principalmente quando se direciona para regularização, pois não se parte de um cenário totalmente conhecido, seja pela limitação de dados, seja pelo desconhecimento das experiências concretas. Além disso, como já referido, existe uma discrepância considerável entre os objetivos declarados e os objetivos reais, o que pode resultar em uma lacuna entre a retórica política e os objetivos descritos (Czaika & De Haas, 2013, p. 491). O conjunto de garantias definidas por lei muitas vezes não se traduzem no acesso aos direitos, afetando negativamente a vida dos imigrantes.

Portugal é reconhecido internacionalmente como um dos países que promove a integração social, afetiva e profissional dos imigrantes e o acolhimento destes, e isto pode ser verificado nos diplomas existentes. Segundo dados de integração dos imigrantes (MIPEX) de 2015, o país foi o segundo colocado no *ranking*, com melhores resultados entre os trinta e oito países avaliados, ficando atrás somente da Suécia. A boa classificação no

MIPEX é resultado das possibilidades de inserção no mercado laboral, das políticas de reagrupamento familiar, das legislações contra a discriminação e de acesso à nacionalidade, principalmente.

Os imigrantes usufruem não só de políticas específicas para a categoria, como a regularização da situação de permanência no território, mas de políticas comuns a todos os cidadãos, como a saúde, educação e segurança social. Porém, não basta a existência de uma legislação que garanta os direitos e os deveres dos imigrantes, é preciso que tais disposições sejam cumpridas. Particularmente, o processo de regularização dos imigrantes depende também, como afirmou Rato “(...) da tomada de consciência dos diversos intervenientes sobre a utilidade e vantagens de cumprir as disposições legais” (Rato, 2001, p. 5). Por isso, analisar o trabalho dos burocratas de nível de rua é, no limite, identificar variáveis que comprometem o desempenho da política de regularização de imigrantes em Portugal, disposta pelo Artigo 88º n.º 2 da Lei de Estrangeiros.

I.4. O papel do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Segurança Social

O ator responsável pela implementação do Artigo 88º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros é o SEF, que executa a política de regularização prevista pelo diploma. A Segurança Social não é oficialmente responsável pela implementação do referido artigo, mas aparece nesse cenário pela responsabilidade de emitir o Número de Identificação de Segurança Social (NISS), pré-requisito para manifestação de interesse. Em matéria de direitos e deveres fundamentais, a Constituição da República Portuguesa⁸ equipara os estrangeiros aos cidadãos nacionais, incluindo os direitos civis, como é o caso da seguridade social (Rato, 2001). Consoante a esta garantia, a Lei de Bases⁹ do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, no seu Artigo 2º tipifica que todos têm direito à segurança social e esta salvaguarda é

⁸A equiparação consagrada no diploma do Artigo 15º, o qual tipifica que estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal possuem os direitos e deveres do cidadão português. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

⁹ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro. Ver em: Diário da República Eletrónico. Lei n.º 4/2007. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/522781/details/maximized>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

efetivada pelo sistema nos termos da Constituição, nos instrumentos internacionais e pela própria Lei de Bases.

A Lei de Bases da Segurança Social possui como um dos princípios a universalidade do sistema, garantindo a todas as pessoas o direito à proteção social, pautada pelo princípio da igualdade, no qual os beneficiários não podem ser discriminados por razões de sexo ou nacionalidade, sem prejuízo pelas condições de residência e de reciprocidade. Além disso, de acordo com a legislação portuguesa, a inscrição dos imigrantes estrangeiros na Segurança Social não depende de seu estatuto legal, de modo que imigrantes laborais em situação irregular podem se inscrever no sistema (Peixoto, Marçalo e Tolentino, 2011).

Por norma, a entidade empregadora deve comunicar à Segurança Social a contratação de um novo trabalhador e requerer o número de inscrição no ato. Esse procedimento deve ser feito pelas empresas nas 24 horas antes do início da atividade ou, para os casos específicos de contratos de muita curta duração ou prestação de trabalho por turnos, 24 horas depois do início da atividade. Se a declaração de admissão for entregue junto com a comunicação da entidade empregadora, ela deve ser feita entre a data de celebração do contrato e o final do segundo dia de prestação de trabalho. Para os casos em que a declaração de admissão for entregue junto com a comunicação da entidade empregadora, aquela deve ser apresentada nas 24 horas anteriores ao início do contrato de trabalho. Porém, a entidade empregadora pode negar-se a celebrar um contrato de trabalho com imigrantes em situação de irregularidade administrativa e, conseqüentemente, negar-se a comunicar à Segurança Social, devido às sanções (contraordenações e coimas) previstas pelo aparato legal português para desincentivar a contratação ilegal¹⁰.

A recusa das empresas em firmar contrato de trabalho com estrangeiros em situação irregular por receio das sanções dá-se por uma falta de entendimento legal, isto é, daquilo que a legislação de fato tipifica. O Artigo 198º da Lei de Estrangeiros discorre sobre a utilização da atividade de cidadão estrangeiro e regulamenta as punições para os empregadores que utilizarem de atividade de cidadãos estrangeiros que não possuam autorização de residência ou visto que autorize o exercício de uma atividade profissional subordinada. São coimas que variam de 2.000 a 90.000 mil euros, de acordo com o número de estrangeiros contratados. Mas, de fato, o que se pretende tipificar com o Artigo 198º da

¹⁰ São previstas pelo Artigo 198º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Lei de Estrangeiros é que as empresas cumpram os padrões legais de contratação de mão de obra estrangeira e não incentivem a imigração irregular (Gil, 2016).

Assim, as empresas que contratam estrangeiros em situação de irregularidade administrativa, ou seja, que não possuem título de residência ou visto que permita o trabalho, devem responsabilizar-se por seu processo de regularização, não permitindo que permaneçam na irregularidade, por isso a celebração do contrato e comunicação à Segurança Social. Nesse aspecto, a legislação trabalha com a configuração do que o legislador chamará de má-fé ou dolo do empregador, fazendo menção ao cumprimento ou não do texto jurídico, ao cumprimento do Código do Trabalho e à comunicação à Segurança Social¹¹. Por isso, existe falta de entendimento por parte dos empregadores sobre aquilo que a lei pretende tipificar.

A segunda via para inscrição na Segurança Social é através de atividade profissional independente, na qual o imigrante precisa fazer abertura de atividade como trabalhador independente nas Finanças, os chamados recibos verdes, e a entidade comunica a Segurança Social para inscrição. Por esse motivo, a análise da Segurança Social é importante para a compreensão global do processo de regularização dos imigrantes laborais brasileiros, porque sendo pré-requisito para manifestação de interesse, revela a estrutura que sustenta a implementação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Dessa forma, para iniciar o processo de regularização é preciso estar inscrito na Segurança Social, como prova de ter efetuado descontos e do vínculo laboral, como destacado:

(...) A inscrição no sistema e a prova de ter efetuado descontos é uma das condições requeridas pelas leis de imigração, desde há vários anos, para se obter a regularização. É certo que a simples inscrição não permite aos cidadãos estrangeiros auferir benefícios. A possibilidade de regularização permite, porém, diferir esse recebimento para quando a situação no país estiver regularizada. Por estes motivos, não espanta que os números de estrangeiros inscritos na Segurança Social sejam frequentemente mais elevados do que os registados no SEF - embora isso possa suceder tanto devido à inscrição de irregulares como devido a situações de trabalho temporário no país, que não requerem legalização no SEF. (Peixoto, Marçalo e Tolentino, 2011, p. 206).

Contudo, o primeiro impasse está no fato de a Segurança Social exigir que a entidade empregadora faça o pedido do número de inscrição social do contratado, mas, se este não possuir autorização de residência, a entidade empregadora pode recusar-se a fazer um contrato de trabalho e comunicar à Segurança Social para evitar o pagamento coimas ou contra-ordenações. O segundo impasse está no fato de, quando o requerente era o próprio

¹¹Código de Processo Civil. Artigo 542.º - Responsabilidade no caso de má-fé - Noção de má-fé. Ver em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107055833/201706160100/73436935/diploma/indice>

imigrante, enquanto trabalhador independente, ele primeiramente deve ter o número de contribuinte (NIF), e atualmente as Finanças têm exigido o título de residência ou um representante fiscal para emissão. Consequentemente, se o estrangeiro não tiver uma autorização de residência ou um representante fiscal, ele não consegue ter o NIF para que faça a abertura de atividade enquanto trabalhador independente nas Finanças e, assim, tenha o número de segurança social.

Diante desse cenário, criou-se um ciclo vicioso: a Segurança Social exige que o NISS seja requerido pela entidade empregadora, mas esta pode negar-se a fazer contrato de trabalho para o imigrante sem autorização de residência e, portanto, não comunicar à Segurança Social. Ou o próprio imigrante enquanto trabalhador independente pode fazer o requerimento, desde que seja portador do título de residência como documento de identificação ou tenha um representante fiscal para ter primeiro o NIF e depois fazer abertura de atividade nas Finanças só num terceiro momento terá o NISS.

Isso impedia que os imigrantes laborais avançassem no processo de regularização no SEF e, por consequência, criava uma barreira para a regularização dos que queriam fazer manifestação de interesse por meio do Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, empurrando-os para a margem da irregularidade. Isso porque criava-se uma enorme dificuldade para se ter um contrato de trabalho, uma vez que a entidade empregadora se recusava a contratar estrangeiros sem autorização de residência ou NISS. Por outro lado, tampouco esses estrangeiros conseguiam fazer abertura de atividade como trabalhadores independentes nas Finanças para depois ter o número da Segurança Social, porque não tinham autorização de residência ou um representante fiscal para obtenção do NIF, criando-se uma enorme dificuldade para se ter um contrato de trabalho.

Esse aspecto mostra a complexidade do processo e a existência de alguns impasses burocráticos, seja de procedimentos dos funcionários ou de regras da burocracia, que criam lacunas de implementação da legislação. Ainda que a Lei permita um mecanismo de regularização com base em pré-requisitos estabelecidos pelo texto jurídico, os trâmites burocráticos para o cumprimento desses mesmos pré-requisitos criam outros universos não contemplados pela legislação, mas que incidem diretamente na sua aplicabilidade. Surgem novos atores não considerados formalmente na implementação do Artigo 88º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros, como por exemplo as Finanças e/ou uma pessoa terceira para ser representante fiscal.

Dado esses impasses, especificamente para a emissão do NISS, em novembro de 2016, a Segurança Social emitiu a Circular n.º 2/2016 DGSS, que tratava de novas diretivas do Governo para inscrição de estrangeiros no sistema. Este é um documento aqui analisado por estar direcionado a todos os funcionários que atendem os imigrantes e os responsáveis por tratamento da documentação, ou seja, aqueles que fazem serviços chamado de *backoffice*.

Circular n.º 2/2016 DGSS

A Circular n.º 2/2016 DGSS é uma orientação técnica para os funcionários da Segurança Social, indicando que para cidadãos de Estados que possuem acordos de isenção de visto ou acordos de livre circulação no exercício de atividade profissional com Portugal (ou com a União Europeia) a exigência para inscrição na Segurança Social passou a ser o documento de viagem reconhecido como válido, ou seja, o passaporte no caso do Brasil. No ato da inscrição deve-se apresentar a cópia do contrato de trabalho ou outro documento que o possa substituir, dentro dos termos da Lei de Estrangeiros, ou seja, a promessa de trabalho ou relação laboral comprovada por um sindicato, representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho. A circular também estipula que deverá ser feita a prova de entrada legal em Portugal. Essa mudança veio para facilitar o processo de regularização dos imigrantes laborais e demonstra uma possível quebra do ciclo vicioso que colocava o imigrante à margem da lei.

Por outro lado, a ação conjunta dos atores envolvidos na aplicação da política de regularização, neste caso, o SEF e a Segurança Social, é um dos principais desafios na implementação Artigo 88º n.º 2 da Lei de Estrangeiros. Isso porque a coordenação e a conformidade das informações e o processo documental entre os órgãos envolvidos são difíceis de ser alcançadas, dada a independência dos trabalhos das entidades. Não se pode falar em SEF e Segurança Social enquanto burocracias que trabalham de forma integrada dentro e entre as suas estruturas organizacionais, nas quais todos os funcionários e as próprias burocracias ajam em comum acordo e sincronia.

O código de ética do SEF traz como princípio no Art. 3º, sobre o Princípio do Serviço Público, que seus funcionários devem trabalhar exclusivamente para a comunidade, e que o interesse público prevalece sobre os interesses particulares. A imparcialidade e a não discriminação são outros dois princípios trazidos pelo Art. 4º, fazendo menção aos direitos

fundamentais de todos os imigrantes. Aqui, a vigilância mútua é usada como instrumento para que se siga o código de ética, devendo os funcionários comunicar aos superiores hierárquicos a violação dos artigos ali previstos.

Este ponto também se cruza com o mercado de trabalho informal, uma vez que o vínculo laboral deve ser comprovado através de um contrato de trabalho, mas as empresas são desestimuladas pela má interpretação do Artigo 198.º da Lei de Estrangeiros a contratarem imigrantes em situação irregular, correndo o risco de receberem multas ou sanções. Assim, os imigrantes são empurrados para o trabalho informal até conseguirem um contrato ou promessa de trabalho para se regularizarem.

Quando esses entraves para a regularização são encontrados, deixando os imigrantes em situação irregular, os grupos de interesse, as redes de exploração e os canais de imigração irregular se beneficiam dessa condição e atuam à sombra da legalidade. Dessa forma, os imigrantes encontram cada vez mais dificuldades para o acesso aos direitos, sujeitos a vulnerabilidades e a exploração, não sendo verificada a implementação das disposições legais. Além disso, a economia informal cresce e ganha ainda mais força, pois os imigrantes precisam do trabalho para obterem o rendimento mínimo para suprir suas necessidades básicas.

Por outro lado, as contribuições dos estrangeiros para a Segurança Social portuguesa são de importância considerável para o sistema de proteção social do país, e os imigrantes têm contribuído de forma significativa para o desenvolvimento econômico e social português. Há várias décadas o saldo financeiro de contribuições dos imigrantes para Segurança Social é positivo e, em 2018, chegou aos 651 milhões de euros (Oliveira & Gomes, 2019). Também é objeto de investigações o fato de que a imigração pode vir a ser um elemento fundamental para atenuar a baixa taxa de natalidade portuguesa e a estrutura da Segurança Social, dado que Portugal é terceiro país mais envelhecido da União Europeia (Oliveira e Gomes, 2019).

No ano anterior, 2017, residiam em Portugal 421.711 estrangeiros, os quais representavam 4,1% da população residente e somente as contribuições desses estrangeiros atingiram 514,3 milhões de euros (Oliveira & Gomes, 2018). Este saldo financeiro positivo para a Segurança Social revela:

uma tendência de recuperação do saldo para a segurança social com os contribuintes estrangeiros, sendo que o saldo obtido em 2017, nesta relação das contribuições e das prestações sociais dos estrangeiros, atingiu valores inéditos desde o início deste século XXI. (Oliveira & Gomes, 2018, p. 13)

Diante dos aspectos aqui considerados, é necessário que haja uma concertação acerca da implementação do Artigo 88º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros, desde as informações prestadas aos imigrantes até o cumprimento das diretrizes e código de ética das burocracias envolvidas. Esta concertação possibilita a quebra do círculo vicioso, por um lado, mas sobretudo a possibilidade de que a implementação seja efetiva e de que os atores envolvidos consigam atuar de forma acertada. Isso é uma forma de facilitar o trabalho das burocracias e cooperar para que os imigrantes indocumentados consigam fazer o processo de regularização de forma adequada, de acordo com todas as garantias previstas por Lei. Assim, é possível reduzir os impactos sociais negativos que a irregularidade traz para o Estado, para os imigrantes e toda a população residente em Portugal.

2007-2018: O que nos dizem os relatórios do SEF?

A demanda pela regularização de imigrantes laborais é alta, só em 2018, através dos Artigos n.º 88 e 89 da Lei de Estrangeiros, foram submetidas no do SAPA mais de 47 mil manifestações de interesse, sendo 59% dos pedidos feitos por brasileiros (SEF, 2019). Em 2018 também foram concedidos 93.154 novos títulos de residência, sendo 17.771 por meio de atividade profissional (SEF, 2019). Esses números revelam o grande contingente de estrangeiros que estiveram em processo de regularização no último ano e a necessidade de funcionamento adequado da política para suprir a demanda. Além disso, como afirma Rato (2001), conhecer a população de estrangeiros em termos demográficos e diminuir os custos econômicos e sociais do trabalho clandestino.

Mas, o trabalho do SEF tem sido alvo de muitas críticas por parte dos imigrantes e das associações de imigrantes e/ou que trabalham com imigrantes, sobretudo devido ao tempo de espera, que tem sido cada vez maior. Em janeiro de 2019, o Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SINSEF) iniciou greve por causa do desequilíbrio salarial e de carreira¹². Este cenário levanta uma das questões que este trabalho teoricamente analisa: os recursos disponíveis para que os burocratas de nível de rua implementem as políticas públicas. Responder esta pergunta requer não somente uma

¹² Correio da Manhã: Greve dos funcionários do SEF obrigou a 1.700 reagendamentos. Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/greve-dos-funcionarios-do-sef-obrigou-a-1700-reagendamentos> Acesso em 20 de maio de 2019.

compreensão da atuação desses funcionários, mas da estrutura organizacional, das condições ambientais e físicas do trabalho e a percepção dos imigrantes a respeito do seu trabalho.

Ao analisar os relatórios do SEF referentes aos dados de imigração entre os anos 2007 a 2018, ou seja, publicados entre 2008 e 2019, foi possível perceber uma evolução no tratamento de dados, nas informações disponibilizadas acerca do trabalho realizado pela instituição e na própria sistematização da informação. Entretanto, alguns problemas são importantes de serem destacados, o primeiro deles refere-se ao fato do SEF não especificar quantos títulos de residência foram emitidos ao abrigo do Artigo 88º, n.º 2, assim como não especifica por nenhum outro artigo. O relatório apenas destaca os números referentes a cada categoria: **nacionais e familiares de cidadãos da União Europeia; reagrupamento familiar; atividade profissional; e estudos**. Dessa forma, não é possível ter conhecimento do número de títulos de residência emitidos pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei 23/2007, de 04 de julho por meio dos relatórios, pois apenas são mostrados os números de autorizações de residência concedidas por atividade profissional.

Outros meios como o Portal de Estatística do SEF (Sefstat) também não revelam esses dados. Por outro lado, existe um documento que mostra o número de pedidos de autorização de residência para atividade de investimento (ARI), de 2012 a 2019, o Mapa Estatístico – Autorização de Residência para Investimento, segregado por nacionalidade, o que pode demonstrar o interesse do Governo em promover a atração de investidores para o país e despertar o mercado financeiro.

Os únicos dados públicos presentes no Sefstat são: a Evolução Global da População Estrangeira entre 1980 e 2018; e os dados da População Estrangeira Residente em Portugal segregada por nacionalidade, gênero e dispersão regional. No decorrer deste trabalho, em agosto de 2019, o SEF anunciou a suspensão de marcações para imigrantes em processo de autorização de residência, renovação e reagrupamento familiar, sem data para voltar, portanto, não há agenda para 2020¹³. A justificativa foi a falta de recursos humanos e o fato de que todos os postos de atendimento até o final de 2019 estão cheios.

Os dados do relatório referente ao ano de 2007 foram marcados por um ano de transição, no qual a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, entrou em vigor, e a entidade se propôs

¹³ O Público. SEF suspendeu marcações para imigrantes e não sabe quando as retoma. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/08/16/sociedade/noticia/sef-suspendeu-marcacoes-imigrantes-nao-sabe-reabre-1883492?fbclid=IwAR32WrwAAD9qB8GO4a2nIecEQGL0rXBwNEbPuFiY44x-GXNpHcRJ-i2Os>. Acesso em 16 de agosto de 2019

a trazer um “melhor conhecimento e análise sistemática da realidade nacional na área da imigração, fronteiras e asilo” (SEF, 2008), concentrando-se em relatar as atividades desenvolvidas pela instituição. O relatório destaca duas situações importantes neste ano, a entrada em vigor da Lei de Estrangeiros e a Presidência Portuguesa da União Europeia, que se comprometeu com a imigração e integração dos novos Estados-membro no Espaço Schengen.

No mesmo ano o SEF passou a ser responsável pelo controle dos postos de fronteira externa nacionais, totalizando 12 postos, concretizando o “desígnio de reunir numa única entidade as responsabilidades inerentes ao controlo de circulação de pessoas nas fronteiras nacionais” (SEF, 2008). Além disso, o relatório destaca que o SEF atua em torno de quatro eixos, em consonância com a política nacional de imigração: **regulação dos fluxos migratórios; promoção da imigração legal; combate à imigração clandestina; e integração dos imigrantes.**

Outra mudança foi a adoção do conceito mais abrangente de estrangeiro residente, para designar os estrangeiros de longa duração, englobando os estrangeiros com de título de residência, os estrangeiros com prorrogação de autorização de permanência e os estrangeiros portadores de prorrogação de permanência de longa duração. Os imigrantes brasileiros, pela primeira vez, passaram a ser a população estrangeira mais representativa, sendo registrados 60.117 pedidos de títulos de residência, requeridos em sua maior parte por nacionais do Brasil (11.564).

Em 2008 o relatório comprometeu-se em evitar fazer uma abordagem “excessivamente técnica e burocrática” (SEF, 2009), e destacou que, pela mudança legislativa e entrada em vigor da Lei 23/2007, de 04 de julho, 2008 é o “**ano zero**” de novos ciclos migratórios para Portugal. Os eixos de atuação se mantiveram os mesmos, mas se destaca a criação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) e da possibilidade de emissão de títulos de residência electrónicos (eTR) e Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente, consagrando objetivos de melhorias tecnológicas.

A nacionalidade mais representativa em 2008 continuou sendo a brasileira, e foram registados 76.639 pedidos de títulos de residência, um aumento de 27,5% em comparação a 2007, em sua maior parte requeridos por brasileiros (34.177). No entanto, o relatório refere um ponto importante de ser destacado, o processo de conversão de vistos de longa duração e de autorizações de permanência em autorizações de residência, ao abrigo da conversão

transitória prevista no Art.º 217º da Lei 23/2007, de 4 de julho, também pelo regime excepcional possibilitado pelo Art.º 88º, n.º 2.

O ano de 2009 trouxe um reflexo da crise econômica de 2008: a Portaria n.º 760/2009 de 16 de Julho. Esta referiu-se à redução dos meios de subsistência que deveriam ser comprovados para a concessão e renovação de títulos de residência, estipulando uma retribuição mínima mensal garantida. Os eixos de atuação, correspondentes à política nacional de imigração, permaneceram os mesmos, mas se destaca a menção à “qualificação dos recursos humanos e a desburocratização” (SEF, 2010).

As autorizações de residência ao abrigo dos Art.º 88º, n.º 2 e Art. 89º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros tiveram um aumento significativo, e a nacionalidade mais representativa continuou sendo a brasileira, tendo sido registrados 61.445 emissões de título de residência, uma diminuição de 15% face a 2008, na sua maioria requerida por nacionais do Brasil (23.138). Em 2009, as concessões de autorização de residência por meio do Artigo 88º, n.º 2 (e Artigo 89º, n.º 2), da Lei de Estrangeiros tiveram um maior significado, porém o SEF continuou não mostrando os dados que indicam quantas autorizações de residência foram emitidas por cada artigo e para quais nacionalidade.

Em 2010 o relatório fica menos extenso e o número de páginas reduz significativamente¹⁴. Inclui-se também uma nota do diretor nacional, que basicamente foi uma reformulação da introdução dos relatórios anteriores, mantendo-se os quatro eixos da política nacional de imigração. O Brasil se manteve como comunidade estrangeira mais representativa, e foram emitidos 50.747 títulos de residência, a maioria para brasileiros (16.165), e 10.323 para exercício de atividade profissional.

O relatório de 2011 manteve a mesma linha do ano anterior, mas destacou a pesquisa do Migrant Integration Policy Index II (MIPEX 2011), no qual Portugal foi mencionado como um país de “políticas migratórias equilibradas e abrangentes, resultado de um consenso político e social nacional alargado e do diálogo entre os principais intervenientes neste domínio (SEF, 2012). Os eixos de atuação se mantiveram, demonstrando que a política nacional de imigração portuguesa não passou por alterações de princípios durante esses anos. Mas o relatório trouxe a novidade de mostrar a missão, visão e valores do SEF enquanto organização burocrática, definindo-se como:

¹⁴ Em 2007, o relatório apresentava 186 páginas, incluindo os anexos; em 2008, apresentou 213 páginas; em 2009, 186 páginas; e, em 2010, reduziu para 83 páginas, incluindo os anexos.

O SEF constitui-se como o organismo que executa boa parte da política de imigração e asilo, nomeadamente nas vertentes do controlo de fronteiras e de fiscalização da permanência de estrangeiros, investigação criminal no domínio do auxílio à imigração ilegal, tráfico de seres humanos e crimes conexos, gestão e peritagem documental, asilo e protecção subsidiária, representação do Estado português e cooperação internacional. (SEF, 2011)

A entidade descreve como visão um serviço próximo aos cidadãos e eficaz na gestão dos fluxos migratórios, tendo como valores a salvaguarda do interesse público e a qualificação dos colaboradores, destacando também a sua estrutura orgânica. No referido ano, os brasileiros se mantiveram enquanto comunidade mais representativa e foram concedidos 45.369 títulos de residência, na sua maioria para brasileiros (12.896), sendo 6.773 através do exercício de atividade profissional.

Em 2012, o relatório seguiu o mesmo modelo de 2011, mantendo o quadro de missão, visão e valores da instituição e sua estrutura orgânica. Destaca-se uma mudança legislativa importante, que pode ser vista como um dos meios de solucionar a diminuição dos investimentos causados pela crise econômica de 2008, a autorização de residência para atividades de investimento (ARI), que foi um instrumento de atração para investidores estrangeiros, e o “Cartão Azul UE”, que se propôs facilitar a autorização de residência para imigrantes altamente qualificados. A nacionalidade mais representativa continuou sendo a brasileira, e foram concedidos 38.537 novos títulos de residência, em sua maioria para brasileiros (11.715), sendo 4.872 para exercício de atividade profissional.

O relatório de 2013 veio com uma reestruturação da imagem e com um guia de conceitos temáticos utilizados pelo SEF. Além disso, trouxe a novidade de tentar facilitar o conhecimento sobre a realidade migratória nacional (SEF, 2014) e retirou a definição da missão, valores e visão da instituição. Os quatro eixos da Política Nacional de Imigração se mantiveram os mesmos, adicionando as categorias de **atração, admissão, permanência, integração e retorno**.

Foram emitidos 33.246 títulos de residência, e a nacionalidade brasileira manteve-se como a mais representativa, responsável pela solicitação de 6.680 novas autorizações de residência. Entre essas novas emissões de autorizações de residência, 4.598 foi por exercício de atividade profissional. Apesar de melhorias na imagem, este relatório não foi claro com relação a dados, colocando todos num seguimento de tópicos pouco compreensivos para o leitor.

Em 2014, os quatro eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo se mantiveram. Neste ano foram emitidos 35.265 novos títulos de residência, 3.592 por atividade

profissional, e a comunidade brasileira se mantém como a mais representativa e protagonista dos pedidos de autorização de residência (5.560). Não houve mudanças significativas e dados detalhados sobre os processos de autorização de residência por via laboral.

O ano de 2015 trouxe uma nova dimensão da política pública de imigração portuguesa: Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020. O plano traz cinco eixos prioritários: 1) Políticas de integração de imigrantes; 2) Políticas de promoção da inclusão dos novos nacionais; 3) Políticas de coordenação dos fluxos migratórios; 4) Políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios; e 5) Políticas de reforço da ligação, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes. Além disso, foi criado o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações, coordenado pelo SEF, cujo objetivo era “aferir a capacidade instalada e preparar um plano de ação e resposta em matéria de reinstalação, realocação e integração dos imigrantes, devendo apresentar um relatório das atividades desenvolvidas, suas conclusões, propostas e recomendações” (SEF, 2016).

Os quatro eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo continuam os mesmos, e foram concedidos 37.851 novos títulos de residência, sendo 4.737 por atividade profissional, entre eles, 3.878 emitidos por trabalho subordinado (Art.º 88º n.º 2 da Lei 23/2007, de 4 de julho), acréscimo de 30% comparado ao ano anterior. Este relatório especifica o número de concessões de residência por trabalho subordinado, demonstrando que neste ano houve um aumento nos pedidos por meio do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. A nacionalidade brasileira se manteve a mais representativa, sendo responsável pelo número de 5.716 novos títulos de residência.

O relatório de 2016 merece alguma atenção, pois destaca o “contexto europeu de dificuldades na gestão das fronteiras helénica (terrestre e marítima) e italiana (marítima), atenta a pressão migratória e a crise de refugiados” (SEF, 2017). O relatório manteve a mesma estrutura do ano anterior, com os quatro eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo. Foram emitidos 46.921 novos títulos de residência, sendo 7.059 atribuídos à nacionalidade brasileira, que continuou sendo a mais representativa. Além disso, foram concedidas 3.195 novas autorizações de residência para atividade profissional.

Em 2017 o relatório assinala o processo de avaliação da Aplicação do Acervo Schengen em Portugal para perceber a implementação de todas as disposições. Os quatro eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo se mantiveram inalterados, e foram concedidos 61.413 novos títulos de residência, sendo 4.635 para atividade profissional. A

nacionalidade mais representativa se manteve sendo a brasileira (11.574 novos títulos de residência).

Por fim, o relatório de 2018 manteve os quatro eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo, e registou o maior aumento do número de estrangeiros residentes em Portugal desde 1976. Foram 93.154 novos residentes, e a nacionalidade brasileira se manteve como a principal desde o pico em 2012, responsável pela emissão de 28.210 novos títulos de residência em 2018. Dentre os novos títulos de residência, 17.771 são referentes a atividade profissional. O a seguir mostra a variação dos dados aqui analisados Portugal de 2007 a 2018:

Evolução do Número de Títulos de Residência (2007 - 2018)

		NÚMERO DE EMISSÕES		
		TOTAL	COMUNIDADE BRASILEIRA	ATIVIDADE PROFISSIONAL
ANO	2007	60.117	11.564	-
	2008	76.639	34.177	-
	2009	61.445	23.138	-
	2010	50.747	16.165	10.323
	2011	45.369	12.896	6.773
	2012	38.537	11.715	4.872
	2013	33.246	6.680	4.598
	2014	35.265	5.560	3.592
	2015	37.851	5.716	4.737
	2016	46.921	7.059	3.195
	2017	61.413	11.574	4.635
	2018	93.154	28.210	17.771
		640.704	174.454	60.496

Fonte: SEF (sistematização da autora)

Considerando a quantidade de informação que o SEF é capaz de processar, uma vez que é responsável pela concessão de autorizações de residência tanto pelo Artigo 88º, n.º 2 (atividade subordinada), quanto pelo Artigo 89º, n.º 2 (atividade independente), da Lei de Estrangeiros, a composição de dados dos relatórios deveria ser mais detalhada e bem organizada. Os relatórios trazem informações necessárias sobre o aumento do número de estrangeiros, porém não apresentam os números de manifestação de interesse e de concessões de autorizações de residência segregados para cada Artigo.

Além disso, disponibiliza algumas informações pouco claras, cabendo ao leitor interpretar a referência de cada ponto destacado. Também não se faz nenhuma menção sobre o desempenho dos funcionários, sobre a qualidade dos serviços prestados nos postos de

atendimento aos imigrantes ou ainda sobre a avaliação que os imigrantes fazem do atendimento.

Se o SEF é a instituição responsável por receber os pedidos de manifestação de interesse e atribuir autorização de residência, a instituição é possuidora desses números. Mas parece não existir uma metodologia ou responsabilidade na construção de um relatório mais consistente com relação a todos os dados referentes aos trabalhos desta burocracia. Por outro lado, há mais um aspecto importante de ser considerado: no período de 2007 a 2018, ou seja, durante onze anos, os eixos da Política Nacional de Imigração e Asilo em Portugal permaneceram os mesmos.

Isto é, regulação dos fluxos migratórios, promoção da imigração legal, combate à imigração clandestina e integração dos imigrantes. Mas não é apontado uma avaliação sobre esses eixos, nem as suas adaptações diante das variações das características migratórias. Essa dimensão é importante, porque durante onze anos houve mudanças significativas nos fluxos que interferem pontualmente em cada eixo.

Além disso, a Política Nacional de Imigração e Asilo, ao estabelecer os mesmos eixos de atuação para condições diferentes, parecem considerar que imigração e asilo têm as mesmas conotações, mesmo existindo uma regulação legal para o asilo. O foco parece ser mais na gestão dos fluxos migratórios, pois os quatro eixos são referentes a este elemento. Um dos pontos a se destacar é o fato de não se fazer distinção entre os eixos da Política Nacional para a Imigração e da Política Nacional para o Asilo, que são questões distintas tanto juridicamente quanto pelas características.

II. Os fluxos migratórios e o mercado de trabalho laboral em Portugal

II.1. Fluxo migratório: o caso português

Tipicamente na abordagem da literatura sobre migrações, Portugal está incluído entre os países do Sul da Europa, que enfatiza as similaridades desses países no contexto de migração (Cook, 2018; Peixoto, 2012; King, Lazaridis & Tsardanidis, 2000). Ao mesmo tempo é considerado um país de origem e de destino das migrações internacionais, sendo tradicionalmente um país de emigração, com fluxos de entrada relativamente recentes (Pires et al, 2010; Cabral & Duarte, 2011). Juntamente com a Espanha protagonizou a emigração

colonial para a América Latina e mais tarde a emigração do fordismo europeu, na qual os portugueses foram incorporados à força de trabalho da França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Suíça (King, Lazaridis & Tsardanidis, 2000, p. 5).

Portugal tem participado há mais de um século e de forma estrutural de diferentes sistemas migratórios: africano, europeu, sul e norte americano (Marques & Góis, 2012). Por isso, analisar esses fluxos, apesar de ser particularmente complexo, uma vez que se relaciona com outros sistemas migratórios, é relevante para compreender as dinâmicas migratórias da contemporaneidade, que são causa e consequência de políticas migratórias, econômicas e de cooperação entre os Estados (Marques & Góis, 2012).

A primeira fase marcante de fluxo migratório em Portugal se deu após a Revolução de 1974 e a subsequente descolonização em África no século XX, na qual aproximadamente meio milhão de nacionais portugueses regressaram ao país (Baganha, Marques e Góis, 2009, p. 2). Antes, a população estrangeira residente encontrava-se em níveis pouco relevantes, com 21.186 estrangeiros em 1950 e 29.579 em 1960, segundo os recenseamentos (Marques & Góis, 2012). Após a Revolução dos Cravos e a independência das colônias africanas, os dados apontam o crescimento substancial do número de imigrantes entre os anos 1975 e 1980, sobretudo de nacionais de países africanos:

Entre 1975 e 1980 a população estrangeira passou de 32.000 para 58.000, a uma taxa de crescimento médio anual de 12,7%, passando a ser constituída maioritariamente por cidadãos de origem africana (48%), grande parte dos quais (98%) provenientes das antigas possessões ultramarinas portuguesas em África (Marques & Góis, 2017, p. 216).

O aumento do número de estrangeiros ficou ainda mais latente por causa da Lei 308-A/75, de 24 de junho, pois uma parte da população que regressou das ex-colônias africanas perdeu a nacionalidade portuguesa, de modo que as primeiras comunidades de imigrantes foram constituídas de forma significativa. O número de imigrantes foi intensificado pela reunificação familiar e formação de novas famílias (Baganha, Marques & Góis, 2009). Assim, em 1985, o número de estrangeiros residentes em Portugal era de 79.594, dos quais 44% eram representado pelos países africanos de língua oficial portuguesa (Baganha, Marques & Góis, 2009, p. 2).

Posteriormente, em 1986, Portugal entrou para a Comunidade Económica Europeia (CEE), e esta mudança de cenário político caracterizou a segunda fase marcante de fluxo migratório, pois os fundos aplicados no país, principalmente em infraestrutura, atraiu novos imigrantes para o setor da construção civil e obras públicas, caracterizando assim o segundo fluxo imigratório para o país (Baganha, Marques e Góis, 2009; Malheiros, 2007, Peixoto,

2007). Entre 1980 e 1999, os grupos de imigrantes europeus e africanos registraram uma ligeira diminuição e a proporção de asiáticos e brasileiros aumentou, respectivamente, 2% e 7,4% em 1980, para 4,1% e 10,9% em 1999 (Marques e Góis, 2012, p. 217).

Ao longo da década de 1990 foi observado a intensificação da imigração irregular, justificado pela expansão do setor de obras públicas e construção civil (Cabral & Duarte, 2011), setores que são até hoje campo de atração para os imigrantes, gerando uma demanda por mão de obra não qualificada, a qual foi preenchida principalmente pelos caboverdianos. Por outro lado, o setor terciário, representado pelos bancos, informática e marketing, gerou uma demanda por imigrantes qualificados, vindos da Europa Ocidental, do Brasil e da América do Norte. Portanto, em 1999 viviam em Portugal 190.896 imigrantes, os quais representavam menos de 2% da população (Baganha, Marques & Góis, 2009, p. 3).

A partir dos anos 2000 as origens geográficas dos imigrantes transformam-se consideravelmente, e o leste europeu, sobretudo Ucrânia, e a América Latina, o Brasil protagonizam o fluxo migratório. É na viragem do milênio até 2003-2004 que Baganha, Marques & Góis (2009) enquadram o terceiro fluxo imigratório, que se deu devido às oportunidades de emprego na construção civil, obras públicas e indústrias ligadas ao turismo. Imigrantes do leste europeu foram atraídos devido à conjuntura econômica favorável e os grandes projetos públicos, como o Metropolitano do Porto, as autoestradas e a Expo-98.

Diante dessa conjuntura, percebe-se que alguns segmentos do mercado de trabalho são responsáveis pelas redes migratórias e absorção dos imigrantes pela economia portuguesa. Como se observou, além dos imigrantes originários dos países com os quais possui laços de língua e um passado colonial, Portugal também passou a receber imigrantes vindos de regiões com os quais os laços históricos, culturais e políticos eram fracos ou inexistentes, como a Ucrânia.

Assim, o país que antes era reconhecido como um dos países de emigrantes, agora também já é reconhecido internacionalmente como um país receptor e elogiado por suas políticas de integração. Isso mudou o papel tradicional do sul europeu, antes caracterizado por fornecer mão de obra para os países mais desenvolvidos (Baganha & Góis, 1999, p. 254). Por outro lado, a tendência de imigração irregular e a fraca politização do fenómeno nesta região, caracterizam-na como “Eldorado” para os fluxos irregulares (Peixoto, 2012; King, Lazaridis & Tsardanidis, 2000; Cabral & Duarte, 2011).

Um fator determinante para a imigração em Portugal é a economia informal, visto que o desempenho das políticas de imigração é explicado pela combinação de pressões exógenas relacionadas com um grande setor econômico informal (Afonso, 2014). Em geral, a imigração laboral e familiar constituíram os principais fluxos de entrada no sul da Europa nos últimos vinte e cinco anos e isto tem efeito significativo na estrutura demográfica da imigração (Peixoto et al, 2012, p. 112). A forte associação que a imigração nos países do sul europeu têm com o mercado de trabalho resulta de vários fatores, que incluem a rápida expansão econômica e segmentação do mercado de trabalho:

The strong association immigration has with the labour market in Southern Europe results from a number of factors. From an economic point of view, these include periods of rapid economic expansion (often resulting from an injection of EU funds); an economic fabric largely based in labour-intensive sectors; the seasonal character of many industries (such as agriculture and tourism); the non-transferability of many of the fast-growing industries (activities such as construction and services cannot be delocalised); the high segmentation of the labour market; the increase in flexible labour arrangements; and the importance of the informal economy. These factors correspond to a combination of country-specific characteristics and general traits of the post-Fordist context. (Peixoto, 2012, p. 118)

A economia informal é um forte ímã para a imigração irregular e a incorporação de imigrantes, e geralmente ocorre em empregos de baixa renda e com condições precárias. Mesmo quando os imigrantes possuem alto grau de qualificação profissional estão sujeitos aos empregos 3D (*dirty, dangerous and demeaning*) e, crescentemente, a trabalhos relacionados aos cuidados, resultantes do envelhecimento da população (Peixoto et al, 2012). Além disso, estão sujeitos a menores salários que os nacionais e à instabilidade profissional com os empregos temporários (Cabral & Duarte, 2011).

A variação temporal do fluxo migratório laboral afeta tanto as novas necessidades sociais, políticas e econômicas portuguesas quanto o trabalho dos burocratas de nível de rua na implementação dos mecanismos de regularização. Isso é verificado pelos próprios processos extraordinários de regularização e nas alterações legislativas feitas em matéria laboral pelas alterações da Lei de Estrangeiros, considerando a nova realidade dos fluxos.

Portugal desenvolveu, até o momento, cinco programas de regularização extraordinária de imigrantes: em 1992-93, 1996, 2001, 2003 e 2004, sendo o de 2003 especificamente para os brasileiros, resultado do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, sobre a Contratação Recíproca de Nacionais”. Um fator importante que deve ser considerado na política de regularização de imigrantes é que, diferente de quase todos os países da Europa, que vivenciaram uma ascensão de partidos políticos anti-imigração e uma legislação mais restritiva, Portugal implementou políticas de

imigração elogiadas e, mesmo com a crise econômica, não reduziu os benefícios e direitos dos imigrantes (Cook, 2018, p.2).

Nas últimas duas décadas, foi desenvolvida uma abordagem mais proativa para a integração dos imigrantes, formulada e coordenada a nível nacional, e a atual Lei de Estrangeiros simplificou categorias de vistos, fortaleceu o reagrupamento familiar e permitiu processo de regularização ordinária de imigrantes (Cook, 2018). Portugal pode ser analisado como um caso à parte da literatura que o inclui no contexto migratório do sul da Europa, assimilando a países da região (Grécia, Itália e Espanha). Cook (2018) argumenta que as políticas de imigração que colocaram Portugal como um caso à parte são resultado de um consenso político, de pressão das associações de imigrantes e inovação institucional.

Fatores políticos e o papel das instituições medeiam as pressões migratórias em Portugal e podem explicar as diferenças entre as políticas dos países, uma vez que tanto partidos de centro-direita (Partido Social Democrata – PSD) quanto partidos de centro-esquerda (Partido Socialista – PS) implementaram programas de regularização, e as principais leis foram aprovadas com apoio da maioria da oposição (Cook, 2018, p. 9).

Por outro lado, o *backdoor* da imigração laboral irregular parece ser tolerado e ser de interesse de alguns Estados, uma vez que muitos países têm uma dependência estrutural do trabalho imigrante (Castles, 2004). O crescimento e a manutenção da imigração indocumentada dentro da Europa, de forma geral, estão relacionados com a desregularização do mercado de trabalho liberal. Grupos de interesses fazem pressão no processo de formulação das políticas para manutenção desse cenário, uma vez que esses imigrantes ocupam cargos de trabalhos que os nacionais não querem ocupar e recebem salários inferiores (Castles, 2004, p. 210).

De acordo com o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, nas duas últimas décadas a integração dos imigrantes em Portugal foi essencialmente laboral, o que demonstra o peso desse segmento para o saldo migratório português. Mas, a imigração irregular limita o conhecimento real do número de imigrantes inseridos no mercado de trabalho informal. Por exemplo, os serviços do SEF contabilizam o número de imigrantes que possuem autorização de residência, mas fora dessa categoria existe um número considerável de imigrantes indocumentados que não têm como ser contabilizados oficialmente.

Finalmente, a intensidade da imigração irregular em Portugal foi considerada como uma consequência de fatores estruturais em desrespeito da intervenção dos diferentes

governos nacionais, em que o Estado implementou uma abordagem expansiva da imigração para alcançar objetivos econômicos (Carvalho, 2018, p. 2). Dentro desse contexto, a terceira maior onda de imigração para Portugal foi composta, sobretudo, por brasileiros, os quais se tornaram a maior comunidade legalmente estabelecida no país.

II.2. Caracterização histórica da imigração brasileira para Portugal

O fluxo migratório de brasileiros para Portugal é enquadrado na terceira onda imigratória do país, quando eles se tornaram a maior comunidade de estrangeiros regularmente estabelecida. Historicamente, a relação entre Brasil e Portugal vem sendo construída há mais de 500 anos. Os países possuem elo marcado pelas relações que estabeleceram no passado, sendo dotados de proximidade devido à língua e aos traços culturais semelhantes, principalmente.

Destaca-se a existência de dois períodos temporais marcantes apontados na literatura sobre imigração laboral brasileira para Portugal: o primeiro é antes de 1974, contexto no qual a população brasileira em Portugal era a segunda maior, representada por uma pequena população de portugueses em regresso do Brasil (Pinho, 2014). Na época, era um fluxo pequeno comparado com a grande migração portuguesa para o Brasil nas décadas anteriores. O segundo período temporal dá-se depois de 1974, principalmente após a entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1986, quando a imigração de brasileiros dirigiu-se, principalmente, para a área metropolitana de Lisboa e foi composta por profissionais qualificados (Pinho, 2014)

A vinda significativa de brasileiros para Portugal se deu a partir dos anos 1980, com o início da democratização brasileira, ainda enquanto um movimento imigratório limitado que englobava alguns profissionais qualificados, como os dentistas, profissionais da área do *marketing* e informáticos (Rocha-Trindade, 2001; Malheiros, 2007). O fluxo começou a aumentar no final dos anos 1990 e início do século XXI, em certa medida motivado pela crise econômica brasileira dos anos 1980 e 1990, que gerou uma pressão migratória pelas condições do mercado de trabalho, motivando os brasileiros a emigrarem não só para Portugal, mas para outros países, como os Estados Unidos da América, Itália e Japão (Bógus, 1995). Assim, a chamada primeira vaga de imigração brasileira ocorreu em meados dos anos 1980 e final dos anos 1990, com a vinda de profissionais qualificados e uma população que não trabalhava, concentrada no Porto e regiões vizinhas (Malheiros, 2007).

Todavia, na segunda metade da década de 1990, sobretudo após 1998-1999, verificou-se uma significativa alteração no padrão de imigração brasileira observado na primeira vaga, com a vinda de imigrantes com níveis de instrução mais baixos e direcionados para o mercado de trabalho mais desqualificado, um perfil migratório laboral concentrado, principalmente, na região metropolitana de Lisboa (Malheiros, 2007). Dessa forma, se constituiu a segunda vaga de imigrantes brasileiros, caracterizada por imigrantes ligeiramente mais novos, vindos da classe média-baixa e que se estabeleceram, especialmente, no setor de serviços e da construção civil (Malheiros, 2007, p. 34). A concentração de brasileiros em Lisboa é um indicador de uma imigração caracteristicamente laboral, já que o mercado de trabalho na capital é mais dinâmico e diversificado, como destacado por Malheiros:

A importância do estabelecimento em Lisboa, especialmente na vaga de Brasileiros pós-1999, é um indicador indirecto de uma imigração mais laboral, uma vez que Lisboa é o mercado de trabalho mais dinâmico e diversificado do País, com características claramente urbanas, e não foi, especialmente em termos relativos, um local central na história da emigração portuguesa para o Brasil (Malheiros, 2007, p. 21).

Percebeu-se depois de 1990 a componente de irregularidade e uma nova composição social na imigração de tipo laboral com a vinda de profissionais menos qualificados (Pinho, 2014, Malheiros, 2007). Já nos últimos anos da década de 1990 a imigração brasileira para Portugal desacelerou e transformou-se, principalmente por causa do Plano Real de Fernando Henrique Cardoso e da estabilidade no Brasil, depois um longo período de hiperinflação. Após esse período, novamente em 2001, foi observado um aumento de imigrantes brasileiros em Portugal, e no mesmo ano houve a aprovação de um novo quadro legal de imigração permitindo a atribuição de visto de trabalho aos que comprovarem ter um vínculo laboral no país (Pinho, 2014).

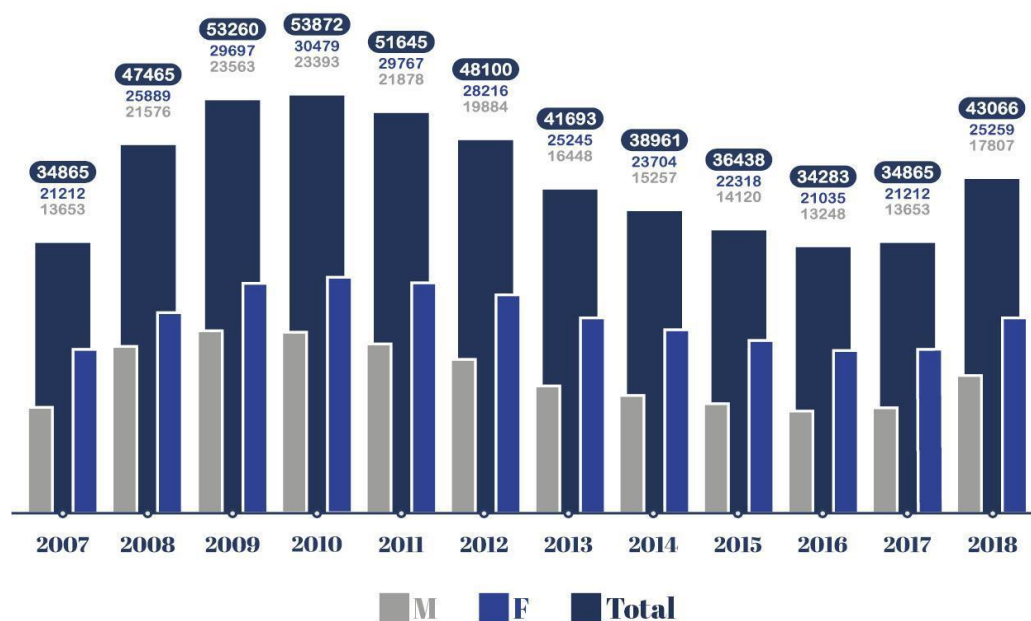
A partir de 2007, os brasileiros se tornaram a população de imigrantes mais representativa em Portugal, superando os PALOP (cabo-verdianos e angolanos) e os ucranianos. A facilidade da língua e a manutenção das redes migratórias parecem dar sustentabilidade ao fluxo ao longo do tempo, por isso “a probabilidade de o Brasil se manter como a maior fonte de imigrantes de Portugal é algo que deve ser considerado com muita atenção” (Malheiros, 2007, p. 23).

Em 2012 foi verificado a tendência para feminização da imigração em Portugal, na qual os dados evidenciam que a proporção de mulheres estrangeiras no total de residentes ultrapassou o número de estrangeiros do sexo masculino (Gomes, 2017). Além disso, os dados de 2015 dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) mostram um aumento no

número das autorizações de residência concedidas a cada ano para as mulheres imigrantes, das quais as brasileiras são a de maior importância relativa, representando 61,6% do total de brasileiros.

Esta tendência revela que a imigração das brasileiras para Portugal está fora do contexto de reagrupamento familiar, por razões próprias e de forma autónoma (Gomes, 2017). Atualmente, a maior comunidade de imigrantes em Portugal ainda é a brasileira e, consequentemente, é a maior receptora das políticas públicas portuguesas em matéria de imigração. A imagem abaixo mostra a evolução do número de brasileiros residentes em Lisboa, Portugal, de 2007 a 2018, período de análise feita por esse estudo.

Figura 3
Residentes Brasileiros em Lisboa (2007 - 2018)



Fonte: SEFSTAT (Sistematização da autora)

III. A implementação da Lei de Estrangeiros

III.1 Metodologia de investigação

Para sustentar a análise do processo de regularização dos imigrantes laborais através do Artigo 88º, n.º 2 da atual Lei de Estrangeiros, utilizarei o modelo *bottom-up* (Matland, 1995; Tummer, Steijn, Bekkers, 2012). Este modelo prioriza os níveis de base de implementação das políticas públicas e nos permite traçar um paralelo entre os objetivos descritos e a implementação real. Por isso, o argumento parte do trabalho dos burocratas de nível de rua, termo criado por Lipsky (1971), cientista político estadunidense, para se referir aos funcionários que trabalham na linha de frente da execução da política. A investigação está dividida em três fases, a primeira trata-se de pesquisa bibliográfica sobre a implementação de políticas públicas, governança e migrações. A segunda parte inclui análise documental dos seguintes materiais:

1. Artigo 88º n. 2º, da Lei nº 23/2007, de 4 de julho;
2. Circular n.º 2/2016 DGSS, que trata de diretrizes para os funcionários da Segurança Social sobre a inscrição de trabalhadores estrangeiros no sistema;
3. Relatórios do SEF referentes aos dados de imigração dos anos 2007 a 2018 (relatórios publicados entre 2008 e 2019, ano em que a Lei de Estrangeiros foi implementada até os últimos dados disponíveis).

A análise dos relatórios do SEF considerou três elementos: a política nacional de imigração e asilo; o número de concessões de autorizações de residência; e o número de pedidos de autorização de residência feitos por brasileiros no período de considerado. Além disso, foi analisada a evolução metodológica e de informações dos relatórios.

A terceira parte da investigação centra-se no trabalho de campo realizado em Lisboa, Portugal, entre dezembro de 2018 e junho de 2019. Como amostra, foi selecionada a nacionalidade mais representativa em Portugal desde 2007, os brasileiros. A pesquisa de campo foi realizada na Casa do Brasil de Lisboa (CBL), onde foram feitas dez entrevistas semi-estruturadas com os imigrantes em processo de regularização ou que tenham feito o processo entre 2007 e 2018, e observação participante do Grupo Acolhida, que envolveu 136 imigrantes no período de investigação. Além disso, foi realizada uma entrevista com a presidente da Casa do Brasil de Lisboa (CBL). Para a realização da pesquisa de campo foram consideradas as seguintes categorias:

1. Cumprimento legal das empresas na celebração do contrato de trabalho;
2. Formas de inscrição na Inscrição na Segurança Social;
3. Percepção dos imigrantes acerca da implementação da legislação;
4. Qualidade dos serviços prestados pelas burocracias (SEF e Segurança Sociais) e seus funcionários;
5. Conhecimento da legislação referente ao processo de regularização;
6. Qualidade das informações prestadas pelos serviços do SEF e da Segurança Social.

Tais categorias foram orientadoras das perguntas do guião das entrevistas, que se preocupou em perceber a agência do público-alvo mediante o trabalho dos burocratas e das burocracias de nível de rua aqui estudadas. Os imigrantes entrevistados foram selecionados aleatoriamente nos espaços da CBL.

Finalmente, foram realizadas 16 *websurveys* com os funcionários de atendimento do SEF (6 entrevistados) e da Segurança Social (10 entrevistados), através de um inquérito que considerou os seguintes critérios:

1. Carga de trabalho dos funcionários;
2. Conhecimento da legislação;
3. Informações prestadas aos imigrantes;
4. Discrecionalidade no atendimento;
5. Tratamento igualitário;
6. Formação técnica sobre a implementação do Art. 88º n.º.2;

7. Concordância com a legislação.

A realização do *websurvey* com os funcionários de atendimento do SEF e da Segurança Social justifica-se pela impossibilidade de falar diretamente com os funcionários através de uma entrevista semi-estruturada. O SEF, através da Direção Nacional, ressaltou que procura sempre apoiar estudos que permitam aumentar o conhecimento sobre a sua missão, objetivos e métodos de atuação, mas não conseguiam perceber como a abordagem metodológica de realização de entrevistas seria de mais-valia. Assim, a informação transmitida foi de que aos funcionários do SEF compete a aplicação da legislação em vigor no âmbito das suas atribuições, independentemente das suas convicções ou opiniões enquanto cidadãos. Nesse sentido, para que a pesquisa fosse aprovada, o SEF sugeriu reformular as perguntas, de forma objetiva, em forma de inquérito, e de escala de 1 a 5, ou obter informações sobre a atuação dos funcionários através dos relatórios publicados anualmente no site, documentos estes que não possuem informações desta categoria.

Por outro lado, o Instituto da Segurança Social ao analisar o pedido das entrevistas fez um processo de avaliação, em que um dos critérios foi “3. Avaliamos também – de uma forma geral – a criticidade imediata, e a criticidade potencial, da investigação para a reputação organizacional” considerando que haviam “ questões críticas no guião que obrigam a uma avaliação mais demorada e informada.” Destacou-se ainda que recursos e ambiente de trabalho, questões analisadas por este estudo, eram potencialmente críticas para a Segurança Social. Dessa forma, foram pedidas explicações sobre abordagem do estudo, para que fosse feita uma avaliação final do pedido de entrevista semi-estruturada, que não foi autorizada da forma como foi submetida.

Portanto, A Direção Nacional do SEF e o Instituto da Segurança Social não autorizaram a realização de entrevista semi-estruturas com seus funcionários de atendimento. Considerando a importância de perceber a implementação do Artigo 88º n. 2 da Lei de Estrangeiros, esse trabalho optou acatar as sugestões do SEF e da Segurança Social, aplicando o *websurvey*, ainda que não fosse a metodologia escolhida inicialmente.

III.2. A perspectiva dos burocratas de rua

Esta seção se concentra em analisar a perspectiva dos funcionários do SEF e da Segurança Social, e seu foco será na resposta dos funcionários de atendimento das burocracias aqui analisadas e o que elas podem revelar sobre o seu trabalho. O SEF e a

Segurança Social foram contactados por correio eletrónico para o conhecimento desta pesquisa e para permitir entrevistas com dez funcionários que trabalham nos balcões de atendimento. A Segurança Social respondeu o contato informando que a pesquisa deveria ser submetida ao Instituto da Segurança Social (ISS), uma vez que para falar com os funcionários dos postos de atendimento era preciso da autorização do Instituto. Assim, foi feito o contato, também por correio eletrónico com o ISS.

O SEF, através do Gabinete da Diretora Nacional, prontamente enviou uma resposta, dizendo que sempre procura apoiar estudos que aumentam o conhecimento sobre a sua missão, objetivos e métodos de atuação. Mas, apesar do interesse que está patente na abordagem metodológica deste trabalho, isto é, a realização de entrevistas, o SEF demonstrou uma preocupação sobre qual seria a mais-valia que teria com a realização das mesmas. Dessa forma, o Gabinete da Diretora Nacional, após ler o guião da entrevista, informou que aos funcionários do SEF compete a aplicação da legislação em vigor no âmbito das suas atribuições, independentemente das suas convicções ou opiniões enquanto funcionários, e, após negociações, autorizou as entrevistas.

Tanto o SEF como a Segurança Social se preocuparam com a reputação da instituição e, no primeiro momento, questionaram a abordagem feita pelo estudo, argumentando que os funcionários seguiam as leis e não tinham que dar opinião sobre elas. Assim, foi aplicado um *websurvey* com os funcionários do SEF e da Segurança Social com perguntas fechadas de campos de satisfação/insatisfação com *ratings* de 1 (discordo completamente) a 5 (concordo completamente), e uma pergunta de múltipla escolha.

O SEF e a Segurança Social se encarregaram de enviar o inquérito para os funcionários de atendimento de Lisboa através do correio eletrónico da instituição, que tiveram um mês para respondê-lo voluntariamente. Assim, foram validados seis inquéritos do SEF, realizados no posto de atendimento de São João da Pedreira, Lisboa, composto por um total de oito funcionários de atendimento, e dez inquéritos da Segurança Social.

Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

De forma geral, os funcionários de atendimento do SEF que responderam ao inquérito não concordaram com as regras de regularização de imigrantes estabelecidas pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Dois dos funcionários respondentes foram neutros a

respeito da afirmação “Eu concordo com as regras de regularização de imigrantes estabelecidas pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho” (Anexo 1), indicando que não concordavam nem discordavam; dois funcionários indicaram que discordavam; e dois funcionários indicaram que discordavam completamente do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros.

Apesar de essencialmente discordarem daquilo que é previsto pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, os funcionários respondentes do SEF indicaram que informam aos estrangeiros sobre o processo de regularização. Quando questionados sobre a afirmação "Eu presto as informações necessárias para a regularização de imigrantes por meio do Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho" (Anexo 2), um funcionário indicou que concordava; e cinco funcionários indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

Este aspecto pode estar relacionado com a ética do trabalho, em que os funcionários podem prezar por fazer aquilo que consideram correto, mesmo que não concordem. Assim, questionados sobre a ética (Anexo 3), todos os funcionários respondentes indicaram que trabalham completamente de acordo com os padrões éticos do SEF.

Quando perguntados sobre a afirmação “O número de pedidos de manifestação de interesse pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho é compatível com os meus recursos de trabalho no SEF" (Anexo 4), os funcionários respondentes disseram que o número de manifestações de interesse não era compatível com os seus recursos de trabalho. Três funcionários indicaram discordar completamente da afirmação; dois funcionários concordaram; e um funcionário foi neutro.

Sobre a formação, os funcionários respondentes foram questionados com a seguinte afirmação "Eu tive formação técnica sobre o processo de regularização de imigrantes por meio do Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho” (Anexo 5). Um funcionário respondeu que discordava completamente da afirmação; um funcionário respondeu que discordava; um funcionário foi neutro, respondendo que não concordava nem discordava da afirmação; dois funcionários concordaram com a afirmação; e um funcionário respondeu que concordava completamente com a afirmação.

A percepção sobre o conhecimento dos imigrantes acerca da legislação foi neutra, e quando perguntados sobre a afirmação "Os imigrantes conhecem o Artigo 88º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho” (Anexo 6) cinco funcionários indicaram que não concordavam nem discordavam da afirmação; e um funcionário indicou que concordava com a afirmação.

A igualdade de tratamento dos imigrantes foi questionada através da afirmação "Trato todos os imigrantes de forma igualitária" (Anexo 7), na qual cinco funcionários responderam que concordavam completamente com a afirmação; e um funcionários respondeu que concordava com a afirmação, indicando que tratam todos os imigrantes com igualdade.

O aspecto da discricionariedade foi considerado através das afirmações: 1) "No atendimento a imigrantes, frequentemente lido com situações que exigem uma resposta à dimensão humana do caso" (Anexo 8); e "2) No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com casos complicados demais para atuar de acordo com os procedimentos estabelecidos" (Anexo 9). No primeiro aspecto, os funcionários respondentes indicaram que frequentemente lidam com situações que exigem respostas à dimensão humana do caso, sendo que quatro funcionários indicaram que concordavam com a afirmação; e dois funcionários indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

No segundo aspecto, a tendência foi para o neutro, na qual quatro funcionários indicaram que não concordavam nem discordavam da afirmação, e dois funcionários indicaram que concordavam que, no atendimento de imigrantes, frequentemente lidam com casos complicados demais para atuar de acordo com os procedimentos estabelecidos.

Por fim, a última avaliação foi da percepção que os funcionários tinham acerca do que os imigrantes pensavam sobre o seu atendimento. Quando questionados sobre a afirmação "Os imigrantes acreditam que o meu trabalho é feito da melhor forma" (Anexo 10), quatro funcionários foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam, e dois funcionários indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

Segurança Social

Nenhum dos funcionários de atendimento da Segurança Social que responderam ao inquérito concordam completamente com as regras de inscrição de estrangeiros no sistema. Ao responder a afirmação "Eu concordo com as regras de inscrição de imigrantes na Segurança Social"(Anexo 11) um funcionário sinalizou que discordava completamente das regras de inscrição de imigrantes na Segurança Social; quatro dos funcionários indicaram que discordam; três funcionários foram neutros, indicando que não concordam nem discordam; dois funcionários indicaram que concordavam.

É importante ressaltar que o fato de não concordarem com as regras de inscrição de estrangeiros na Segurança Social não significa que esses funcionários são contrários à possibilidade de os estrangeiros estarem inscritos no sistema, mas são contrários às regras sob as quais é feita a inscrição.

Quando questionados sobre a afirmação “Eu presto as informações necessárias para a inscrição de imigrantes na Segurança Social” (Anexo 12), dois funcionários foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam da afirmação; três funcionários indicaram que concordavam com a afirmação; e cinco funcionários indicaram que concordavam completamente com a afirmação. Sumariamente, oito dos funcionários, os que concordam e os que concordam completamente com a afirmação, sinalizaram que prestam as informações que são necessárias para os imigrantes fazerem a inscrição na Segurança Social.

Esse ponto é importante de ser destacado, pois, assim como no SEF, quando se compara a concordância com as regras de inscrição, apesar da maioria dos funcionários respondentes indicar que não concordam com as regras, eles indicaram que prestam as informações necessárias para que os imigrantes possam se inscrever na Segurança Social. Essa dimensão está relacionada com as repostas sobre a ética no trabalho, na qual todos os funcionários indicaram que trabalham de acordo com os padrões éticos da Segurança Social. Quando perguntados sobre a afirmação “Eu trabalho de acordo com os padrões éticos da Segurança Social”(Anexo 13), quatro dos funcionários respondentes indicaram que concordavam com a afirmação; e seis funcionários indicaram que concordavam completamente com as afirmações.

Com relação à carga de trabalho, reflexo da demanda dos pedidos de inscrição na Segurança Social feita por estrangeiros, os funcionários foram questionados a respeito da afirmação "O número de pedidos de inscrição de imigrantes é compatível com os meus recursos de trabalho na Segurança Social" (Anexo 14). Três dos funcionários respondentes indicaram que discordavam completamente da afirmação; dois funcionários indicaram que discordavam da afirmação; dois funcionários foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam; dois funcionários indicaram que concordavam; e um funcionário indicou que concordava completamente com a afirmação.

Sobre a formação técnica, quando questionados sobre a afirmação “Eu tive formação técnica sobre a circular de inscrição de imigrantes na Segurança Social” (Anexo 15), três funcionários respondentes indicaram que discordavam completamente da afirmação; dois funcionários indicaram que discordavam; e cinco funcionários indicaram que concordavam

com a afirmação. Nesse aspecto, percebe-se que a metade dos funcionários entrevistados tiveram formação sobre a circular n.º 2/2016-DGSS e a outra metade não teve formação.

No que respeita a percepção dos funcionários respondentes acerca do conhecimento dos imigrantes sobre a legislação, nota-se que foi considerado que os imigrantes não conhecem as regras de inscrição na Segurança Social. Quando perguntados sobre a afirmação "Os imigrantes conhecem as regras de inscrição na Segurança Social" (Anexo 16), dois funcionários discordavam completamente; cinco funcionários discordavam; e três funcionários foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam.

Depois, quando questionados sobre "Qual é a circular que define as orientações para a inscrição de estrangeiros na Segurança Social" (Anexo 17), seis funcionários souberam indicar a diretiva correta, ou seja, a Circular n.º 2/2016-DGSS, e os outros quatro funcionários respondentes erraram a resposta e selecionaram outras circulares.

Sobre a forma de tratamento, todos os funcionários da Segurança Social que responderam ao inquérito consideraram que tratam todos os imigrantes de forma igualitária, não havendo discriminação. Questionados sobre a afirmação "Trato todos os imigrantes de forma igualitária" (Anexo 18), quatro funcionários indicaram que concordavam com a afirmação, e seis funcionários indicaram que concordavam completamente. Este aspecto é interessante, pois a maioria dos funcionários respondentes indicou que não concordavam com as regras de inscrição de imigrantes no sistema, mas ainda assim consideram que tratam todos de forma igualitária no atendimento.

A discricionariedade dos funcionários da Segurança Social foi avaliada sobre dois aspectos, através das afirmações: 1) "No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com situações que exigem uma resposta à dimensão humana do caso" (Anexo 19); e 2) "No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com casos complicados demais para atuar de acordo com os procedimentos estabelecidos" (Anexo 20). Ambas as questões foram pensadas para perceber a dimensão individual das respostas dadas pelos funcionários da Segurança Social, considerando caso a caso.

No primeiro aspecto, a maioria dos funcionários respondentes concordaram completamente que, no atendimento, lidam frequentemente com situações que exigem uma resposta à dimensão humana do caso. Um funcionário respondente foi neutro, indicando que não concordava nem discordava da afirmação; três funcionários indicaram que concordavam

com a afirmação; e seis funcionários respondentes indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

No segundo aspecto, cinco dos funcionários respondentes foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam da afirmação "No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com casos complicados demais para atuar de acordo com os procedimentos estabelecidos"; três funcionários indicaram que concordavam; e dois funcionários indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

Por fim, o último aspecto analisado neste estudo de caso foi a percepção que os funcionários têm sobre o seu trabalho. Quando questionados sobre a afirmação "Os imigrantes acreditam que o meu trabalho é feito da melhor forma" (Anexo 21), as respostas foram diversificadas. Um funcionário respondente indicou que discordava completamente da afirmação; três funcionários indicaram que discordavam; dois funcionários foram neutros, indicando que não concordavam nem discordavam; dois funcionários concordavam com a afirmação; e dois indicaram que concordavam completamente com a afirmação.

III.2. A perspectiva dos imigrantes laborais

Observação Participante – Grupo Acolhida

O Grupo Acolhida, desenvolvido pela Casa do Brasil de Lisboa (CBL), é realizado às quartas-feiras desde 2012, enquanto um espaço de acolhimento para os imigrantes recém-chegados ou não em Portugal, e de troca de experiências. O Grupo foi acompanhado durante seis meses, entre dezembro de 2018 e junho de 2019. Durante o tempo de observação participante, **136 imigrantes** passaram pelo Grupo Acolhida, e, apesar da grande maioria ser composta pela nacionalidade brasileira, nacionais de outros países também participaram do grupo.

São destacados nesta seção três pontos que sobressaíram no período de observação participante: **1) acesso à informação nas instituições; 2) inscrição na Segurança Social; e 3) discricionariedade dos funcionários do SEF e Segurança Social.** A escolha dessas dimensões foi por questões de realidade prática: em todas as reuniões do Grupo Acolhida, os participantes destacaram essas problemáticas, além das questões de gerenciamento de expectativas com relação à imigração.

1. Acesso à informação nas instituições

O acesso à informação sobre a documentação necessária para o processo de regularização por via laboral, seja pelo Artigo 88º, n.º 2, ou pelo Artigo 89º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, foi um tema frequente do grupo e de grande controvérsia. A falta de informação concentrada ou informação controversa por parte da Segurança Social e do SEF foi destacada por alguns dos imigrantes participantes e levantou a questão do preparo dos funcionários das respectivas instituições para prestar informações coesas. As informações díspares entre os funcionários para questões específicas foi um problema relatado no Grupo Acolhida quando a questão era o processo de regularização. Além disso, foram destacadas por alguns imigrantes participantes indisposições dos funcionários do SEF e da Segurança Social para tais esclarecimentos, referidos como “má vontade” para realizar o trabalho.

Outro aspecto trazido pelos imigrantes participantes foi a uniformização da informação entre os órgãos, uma vez que foi constatada a falta de entendimento da parte dos funcionários do SEF e da Segurança Social sobre a Lei ou circulares que estão em vigor, situação relatada por alguns como “cada um fala uma coisa”, gerando uma dificuldade de entendimento sobre a documentação necessária para se regularizar. Foram relatados casos em que informações erradas sobre o tipo de documentação necessária para o dia da marcação do SEF deixaram imigrantes à espera por mais tempo, pois no momento de atendimento o funcionário dizia que faltavam outros documentos ou pediam a mais, reagendando o processo para outra data. Em outros casos, os documentos exigidos pelos funcionários excedem os necessários e, no momento do atendimento, não são solicitados.

Quando surgem casos de informações desencontradas sobre a documentação, os imigrantes que participaram do Grupo Acolhida relataram o medo que têm de reclamar, por não estarem “legalizados¹⁵”, isto é, alguns dos imigrantes não se sentiam no direito de reclamar pela falta de informação ou informação errada que lhe foi transmitida. Além disso, outros imigrantes relataram que têm dificuldade em compreender a legislação aplicada no processo de regularização por via de contrato de trabalho, uma vez que não é um único artigo que permite a regularização e pode ser confuso. Esse ponto demonstra um trilema, uma vez que os imigrantes que participaram do Grupo Acolhida indicaram que não têm conhecimento legal sobre a legislação aplicada para terem autorização de residência por contrato de trabalho porque:

¹⁵ Apesar do termo “legalizado” não ser apropriado, uma vez que a falta de documentos não é criminal, muitos imigrantes indocumentados ou em irregularidade administrativa usam o termo para referir-se à sua condição.

- a. As burocracias prestam informações confusas e os imigrantes em processo de regularização não sabem o que fazer, recorrendo diversas vezes às burocracias até conseguirem toda a documentação necessária. Esse caso é mais comum na Segurança Social, para emissão do NISS;
- b. Os imigrantes aqui considerados preferem usar as redes de contato para obter informações por meio de outros imigrantes que já passaram pelo processo de regularização. Isto dificulta orientações concertadas e verídicas, uma vez que no processo de regularização por via laboral o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros trata apenas da relação contratual, mas legalmente existem outras formas de regularizar-se, seja por outra tipificação laboral, seja por outro Artigo;
- c. Os imigrantes aqui considerados preferem orientações esquematizadas sobre a legislação aplicada para os seus casos através dos funcionários da Segurança Social e do SEF, e das associações de imigrantes. Sendo assim, não procuram conhecer o texto legislativo e/ou procurar explicação institucional sobre o diploma, para conhecimento próprio.

As três questões destacadas são interdependentes, já que o fato de a Segurança Social e o SEF prestarem informações confusas associa-se ao fato de alguns imigrantes buscarem informações extraoficiais, por meio das redes sociais (físicas e virtuais), desconcertando ainda mais as informações. O processo, que atualmente encontra-se bastante demorado, estende-se também pelos percalços derivados da associação desses fatores. Como alternativa, alguns imigrantes em via de regularização recorrem à CBL para receberem informações e explicações sobre a legislação e acompanhamento do processo de regularização.

Percebe-se que informações nas redes sociais e de terceiros não especializados geram equívocos, uma vez que existe mais de um estatuto migratório e mais de um Artigo para regularização, e os imigrantes, por não conhecerem a legislação, apoiam-se nessas informações das experiências individuais e são induzidos ao erro. Uma preocupação destacada no Grupo Acolhida foram os grupos e redes sociais de vídeo que transmitem informações com base na experiência individual, sem conhecimento jurídico, e muitas vezes cobram pela prestação de serviço/informação.

2. Inscrição na Segurança Social

Dentre os participantes do Grupo Acolhida, foi observado que alguns imigrantes continuam com dificuldades para fazer inscrição na Segurança Social. Foi destacado que os empregadores se beneficiam da situação irregular para exploração e não firmam o contrato de trabalho para não pagarem os impostos. Isso impede que alguns imigrantes tenham contrato de trabalho e, conseqüentemente, o NISS, de modo que recorrem à inscrição nas Finanças para abertura de atividade independente e assim conseguir fazer a inscrição na Segurança Social para depois conseguir trabalho com contrato.

Tem sido uma estratégia de residência a abertura de atividade nas Finanças para depois pedir o NISS na Segurança Social, pois, uma vez inscritos no sistema, os imigrantes têm mais oportunidades de trabalho. Por outro lado, não foram observados casos em que os imigrantes tinham promessa de trabalho e utilizaram este meio para conseguir fazer inscrição na Segurança Social. Os meios continuam sendo o pedido do número pelo contratante ou a inscrição como trabalhador independente após abertura de atividade nas Finanças, mudando para a categoria “trabalhador por conta de outrem” quando consegue contrato de trabalho.

3. Discrecionalidade dos funcionários do SEF e Segurança Social

A discrecionalidade dos funcionários da Segurança Social e do SEF foi pontuada por alguns imigrantes que participaram do Grupo Acolhida em termos de “depende da boa vontade do SEF” e “depende de qual Segurança Social você for”, ambos agregados à falta de conhecimento da legislação aplicada para cada caso, o que demonstra a falta de confiança nessas instituições. Nesse aspecto, percebe-se que alguns imigrantes transferem para a instituição a percepção que têm dos funcionários do SEF e da Segurança Social, e que possuem expectativas de atendimento pautadas na experiência de outros imigrantes brasileiros. Aqui a rede de contato é um ponto interessante de ser ressaltado, uma vez que a partir de experiências de imigrantes vindos anteriormente e que passaram a lidar com o SEF e com a Segurança Social, alguns dos brasileiros recém-chegados procuram criar estratégias para que as dificuldades sejam evitadas.

Além disso, destaca-se a predisposição de alguns dos funcionários para realizar os serviços: depende do dia, do humor e muitas vezes da vontade própria, uma vez que os funcionários podem impor empecilhos mesmo quando toda documentação necessária é levada. Dentre as estratégias está a utilização do livro de reclamações, no qual se pode reportar quando consideram que o atendimento ou serviço não foi prestado como deveria. É nessas condições que o micropoder é exercido pelos funcionários, sobretudo porque são vistos como autoridade, e de fato o são.

Ainda, os funcionários estão no seu espaço de trabalho, existindo uma solidariedade profissional entre os pares, e, ainda que os superiores intervenham, sempre será a palavra do funcionário contra a palavra do imigrante. Por outro lado, existe em alguns imigrantes o medo em denunciar ou reportar situações que violem a Lei por estarem em situação irregular ou mesmo por não se “sentirem no direito de ter direitos” em Portugal.

Os três pontos aqui destacados nos mostram a relação dos imigrantes participantes do Grupo Acolhida com as burocracias, nomeadamente o SEF e a Segurança Social. Mas, por outro lado, a observação do Grupo Acolhida também mostrou a expectativa trazida e as formas de imigração, comprovando algumas teorias da literatura. A isenção de visto é um fator que motiva a imigração de tipo laboral dos brasileiros. A expectativa para passar na imigração do aeroporto sem manifestar indícios de que a intenção é permanecer no país fez parte dessa trajetória. São planos de melhoria de vida e bem-estar que compõem os objetivos dessa imigração, assim como os riscos. São os riscos de não conseguir o trabalho esperado, de não conseguir se manter e precisar voltar, e de não conseguir fazer o processo de regularização. Alguns imigrantes vêm sem conhecimento sobre a vida em Portugal, e outros nunca haviam saído do Brasil.

Portugal permite um mecanismo de regularização, mas muitos imigrantes brasileiros, durante o processo, desconsideram os pré-requisitos legais, seja por falta de informações corretas ou por imprudência. Essa imprudência está relacionada ao fato de acreditaram que os empecilhos práticos por falta de informação ou planejamento são desafios do caminho e devem ser ultrapassados. Outros imigrantes brasileiros vindos de outros países da Europa, nos quais também passaram algum tempo, concebem Portugal como um país mais fácil de se estabelecer, seja pela língua, seja pela possibilidade de permanecer regular com um contrato de trabalho. São condições diferentes da Irlanda e da Holanda, por exemplo, locais por onde alguns desses imigrantes passaram, mas não conseguiram permanecer pela dificuldade legal de residir de forma documentada.

Por outro lado, a assimetria de informações sobre as regras, destacadas por Winter (2003), também é observada através da experiência dos imigrantes com as burocracias. Como referido acima, existe uma dificuldade de receber informações diretas e de ter acesso aos serviços, e, quando se consegue as informações, estas podem mudar dependendo do funcionário. Por isso as redes de contato são tão importantes, pois é uma forma de ter conhecimento dessas situações e saber como seus pares superaram esse impasse.

A assimetria de informações também pode ser vista como um comportamento de *shirking* (Wilson, 2000), se for entendida como uma forma de minimizar o trabalho e suas responsabilidades, recusando-se a informar, ainda que seja uma violação do código de ética. Mas também pode ser vista como falta de formação e protocolo da instituição, ponto que será analisado abaixo. Nesse sentido, as associações de imigrantes, particularmente a CBL, também são de extrema importância, pois nelas os imigrantes buscam informações quando não têm respostas dos serviços do SEF e da Segurança Social.

Entrevistas com imigrantes

As entrevistas semi-estruturadas realizadas neste estudo tiveram como amostra dez imigrantes que estavam em processo de manifestação de interesse, aguardando o agendamento da entrevista presencial no SEF, ou já haviam concluído o processo no período aqui analisado, sendo já portadores da autorização de residência. Não foram encontrados entre os entrevistados casos em que a autorização de residência pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros tenha sido negada pelo SEF. Dessa forma, o perfil dos entrevistados foi selecionado de forma aleatória. Foram entrevistados 5 brasileiros do sexo feminino e 5 do sexo masculino, em sua maioria oriundos das regiões sul e sudeste do Brasil, com idade entre os 25 e 45 anos (Perfil dos entrevistados, Anexo 22).

Nenhum dos brasileiros entrevistados conheciam ou tinham ouvido referências da Circular n.º 2/2016 DGSS, que trata de diretrizes para os funcionários da Segurança Social sobre a inscrição de trabalhadores estrangeiros no sistema. Com relação a este aspecto, foi possível reforçar que os imigrantes entrevistados usaram suas redes de contatos ou as associações para buscar informações sobre a inscrição, em detrimento de buscar informações nos documentos oficiais. É uma forma de agência automática que, do ponto de vista dos brasileiros entrevistados, facilita as suas estratégias de permanência no país, pois existem pessoas para dizer como se inscrever na Segurança Social, por isso conhecer as regras através dos documentos existentes não foi uma preocupação dos entrevistados.

Sobre o conhecimento do Artigo pelo qual fizeram o processo de regularização, isto é, o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, que permite uma autorização de residência por meio do contrato de trabalho, os brasileiros entrevistados demonstraram conhecimento geral sobre o Artigo, que é justificado pelo fato de saberem desde o Brasil que existe a

possibilidade de permanecer regularmente em Portugal se tiverem um vínculo contratual com alguma entidade empregadora:

- “Não sei exatamente o que diz o Artigo 88º, n.º 2.” (Entrevistado 1)
- “É o artigo que regula a legalização dos estrangeiros que pretendem residir aqui, ele controla todo o processo de legalização desse pessoal que reside em Portugal.” (Entrevistado 2)
- “Eu sei que tem que ter contrato de trabalho e consegue dar entrada no SEF.” (Entrevistado 3)
- “Conseguir uma autorização de residência por causa do trabalho.” (Entrevistado 4)
- “Não sei.” (Entrevistado 5)
- “Eu só sei que ele nos dá o direito de viver legalmente no país.” (Entrevistado 6)
- “Foi por ele que eu dei entrada no meu procedimento, mas eu não sei o que ele diz. Com as minhas palavras, ele permite que trabalhadores estrangeiros possam viver aqui em Portugal.” (Entrevistado 7)
- “É a lei que permite que você se regularize no país, através de contrato ou promessa de trabalho.” (Entrevistado 8)
- “É a regularização do estrangeiro por contrato de trabalho.” (Entrevistado 9)
- “Conseguindo um contrato de trabalho e juntando a documentação, você dá entrada e tem direito a uma autorização de residência temporária.” (Entrevistado 10)

A variável sobre o conhecimento da legislação, considerada como um dos critérios da entrevista, foi importante para perceber se os imigrantes brasileiros entrevistados tinham pleno conhecimento sobre o seu próprio processo de regularização no país. Esse aspecto demonstrou que os entrevistados, apesar de terem um conhecimento geral da legislação, não possuem segurança naquilo que diz a Lei, ainda que esteja disponível nos meios de comunicação online do SEF e no Diário da República. Isso porque, mesmo que o texto legislativo seja de acesso livre a todos, há de se explicar a legislação que está descrita nestes meios, sobretudo porque passa-se a assimilar termos, documentos e processos não rotineiros, e alguns imigrantes brasileiros podem não compreender a Lei.

Assim, quando questionados sobre as informações obtidas no que diz respeito à legislação e ao processo de regularização, os imigrantes brasileiros entrevistados não as

consideraram claras e apontam divergências nas informações entre os funcionários do SEF e da Segurança Social, confirmando os aspectos mencionados por outros imigrantes no Grupo Acolhida:

- “Não informam, porque você vê as pessoas... Eles falam uma coisa e depois a pessoa vai lá 'ah, mas eu vim para perguntar isso e vocês me disseram isso', aí eles 'quem falou isso?', 'mas quem falou isso?'” (Entrevistado 1)
- “São de fácil acesso, mas muitas não são tão claras.” (Entrevistado 2)
- “Entra no site, você entra e consegue.” (Entrevistado 3)
- “As informações do SEF, no site está tudo bem claro, na Segurança Social já não tem informações claras.” (Entrevistado 4)
- “Tem muitas divergências nas informações, tem gente que fala isso, tem gente que fala aquilo e no final quando você vai fazer é uma coisa totalmente diferente.” (Entrevistado 5)
- “Cada atendente dá uma informação diferente”. (Entrevistado 6)
- “Se formos ao site procurar uma informação a gente encontra, mas pessoalmente no dia a pessoa que precisar e a pessoa (funcionário) não concordar parece que aquela informação que tem no site não funciona.” (Entrevistado 7)
- “Se você perguntar x para um funcionário ele vai dizer uma coisa, se perguntar x novamente ao colega dele do lado, terá uma resposta diferente.” (Entrevistado 8)
- “Falta de informação ou informação muito esparsa, então cada um diz uma coisa, mas a verdade é que a gente tem que parar e ler o que está no site, nos sites oficiais e tudo mais.” (Entrevistado 9)
- “Eu acho que as informações são de fácil acesso, porque está tudo no site e é fácil achar, porém as informações não só unificadas entre os funcionários.” (Entrevistado 10)

O acesso às informações por parte do SEF e da Segurança Social sobre a legislação e o processo de regularização e retirada do NISS, respectivamente, relaciona-se com a percepção que os imigrantes entrevistados tiveram a respeito da qualidade dos serviços prestados por essas burocracias, uma vez que, quando procuraram atendimento, as respostas dos serviços tiveram impactos na sua percepção de qualidade dos mesmos. A experiência dos

brasileiros entrevistados com os serviços da Segurança Social e do SEF é diversa, sendo referidas questões como a falta de recursos humanos e a qualidade dos espaços de atendimento:

- “Aqui a nível de serviço público eu acho que deixa muito a desejar com relação aos utentes, porque na Segurança Social parece que eles amanhecem de mau humor e quando é no final da tarde estão com o mesmo mau humor. O SEF é aquela situação, é como se eles fossem melhores que todo mundo, então do tempo que eu vou ao SEF eu só encontrei duas pessoas que foram simpáticas.” (Entrevistado 1)
- “Para mim, tranquilo. Na minha situação, eu não sou deficiente, eu não sou idoso, eu não sei em outras circunstâncias, mas, para mim, tranquilo.” (Entrevistado 2)
- “Não sei dizer.” (Entrevistado 3)
- “Da Segurança Social o espaço é bom, parece que comporta o atendimento, só é demorado mesmo.” (Entrevistado 4)
- “Ah, é ok. Lá pelo menos é a sede (Segurança Social), então é grande, só que não tem ninguém pra te explicar, não adianta nada” (Entrevistado 5)
- “Eu acho que, eu não sei se é porque tem muita gente vindo para cá, estrangeiros não só brasileiros, mas de outros países e eles não estão dando conta do trabalho.” (Entrevistado 6)
- “Caóticos, eu acho que eles não estão preparados para receber alta demanda de pessoas que circulam nesses lugares todos os dias.” (Entrevistado 7)
- “Dos espaços não posso reclamar.” (Entrevistado 8)
- “Me parece que vai muito da predisposição de quem está te atendendo e da sorte.” (Entrevistado 9)
- “Achei bagunçado, desorganizado, cadeiras quebradas, local de espera super quente, não tinha nem uma janela, achei horrível mesmo (SEF). Já a Segurança Social eu já fui em três e todas eu acho muito arrumadinho, muito direitinho, é bem melhor que no SEF.” (Entrevistado 10).

Com relação às formas de acesso ao NISS foi possível perceber que os brasileiros entrevistados ainda encontram dificuldades para a emissão do número de inscrição no sistema de segurança social português, confirmando os relatos do Grupo Acolhida. Foi constatado

que esta dificuldade está mais relacionada com o fato de as empresas se negarem a fazer contratação de estrangeiros sem autorização de residência ou NISS para não precisarem comunicar à Segurança Social. Seis dos entrevistados tiveram que fazer abertura de atividade como trabalhador independente nas Finanças (recibos verdes) para depois ter o NISS. Quando conseguiram ter o NISS, fechavam a atividade como trabalhador independente nas Finanças e buscavam emprego com contrato de trabalho.

Nos casos analisados, a regra de inscrição na Segurança Social não é cumprida com a maioria dos entrevistados. Ainda que a legislação indique que a empresa deve comunicar à Segurança Social a contratação de um novo trabalhador e que, no ato, deve ser emitido o número de NISS, isso não é verificado. Pelo contrário, a abertura de atividade como trabalhador independente foi utilizada como um meio alternativo não para o fim de trabalho com recibos verdes, mas como um mecanismo temporário, utilizado apenas para conseguir o NISS:

- “Fui até Centro de apoio Jesuítas e o senhor lá me encaminhou para um trabalho, então nesse trabalho (...) ele mesmo foi mexer com tudo.” (Entrevistado 1)
- “Fui na Segurança Social de Sintra e chegou com duas semanas, chegou no meu endereço com duas semanas.” (Entrevistado 2)
- “Me inscreveram com recibos verdes nas Finanças e depois com a entrada nas Finanças uma pessoa foi lá na Segurança Social pra mim e conseguiu abrir a Segurança Social.” (Entrevistado 3)
- “Foi através do recibo verde, eu consegui o contrato de trabalho, mas que já tinha dado entrada com recibos verdes.” (Entrevistado 4)
- “Eu abri recibos verdes e dos recibos verdes eu fui até a Segurança Social, preenchi os documentos.” (Entrevistado 5)
- “Abri atividade, recibos verdes e na mesma hora eu perguntei como funcionava para fazer a segurança social e a atendente disse para eu me dirigir ao balcão da Segurança Social e perguntar. Quando eu cheguei lá, não tinha ninguém para atender, a moça me atendeu e já fez na mesma hora.” (Entrevistado 6)
- “Eu não precisei fazer minha inscrição na Segurança Social porque a empresa que me trouxe para cá cuidou de tudo e dessa parte também.” (Entrevistado 7)

- “Eu paguei para uma pessoa ir comigo nas Finanças, e ele que preencheu o papel da segurança social.” (Entrevistado 8)
- “Eu consegui fazer a minha inscrição na Segurança Social através de abertura de atividade independente, que seria recibo verde. Eu abri a atividade nas Finanças e depois que o número chegou eu tive acesso ao Portal e eu fui até a Segurança Social e solicitei eu mesma a minha segurança social.” (Entrevistado 9)
- “Eu consegui fazer a minha inscrição na segurança social através do contrato de trabalho, quem pediu foi a contadora e ela enviou todos os dados.” (Entrevistado 10)

O NISS é um documento essencial para os brasileiros em processo de regularização pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, não por si só. Isso porque faz parte de um todo cujo principal documento que comprova o vínculo, o contrato de trabalho, é a maior dificuldade, justamente por envolver todos os pormenores aqui descritos, a nível de documentação e processo. Como referido anteriormente, os empregadores podem optar por não celebrar um contrato de trabalho devido ao receio de serem sancionados pela legislação portuguesa.

Além disso, existem aqueles empregadores que, ilegalmente, usam da mão de obra imigrante e só após meses de trabalho assinam contrato e comunicam a Segurança Social. Esses meses em que os imigrantes aqui entrevistados ficaram sem contrato de trabalho é um descumprimento do Artigo 198º da Lei de Estrangeiros, do Código de Trabalho e das regras de inscrição na Segurança Social. Assim, a variável “acesso ao contrato de trabalho” é mensurada em termos de cumprimento legal, considerando as condições de contratação de um novo trabalhador, ou seja, vinte e quatro horas antes do início da atividade ou, para os casos específicos de contratos de muito curta duração ou prestação de trabalho por turnos, vinte e quatro horas depois do início da atividade:

- “Como eu trabalhava com o filho dessa senhora e ele já estava estudando pra ser juiz, e daí como ele é todo certinho ele quis fazer o contrato. Daí fez o contrato e ele mesmo foi mexer com tudo” (Entrevistado 1)
- “Eu entrei numa empresa e depois de três meses eles formalizaram a contratação.” (Entrevistado 2)
- “Fui distribuindo currículos nas ruas e uma hora me chamaram para entrevista e por sorte resolveram me contratar, me deram um contrato de trabalho e eu consegui.” (Entrevistado 3)

- “Não foi difícil para conseguir o contrato, porque é uma empresa grande, né. Então eles sempre já colocam com o contrato desde o primeiro dia, eu só comecei depois do contrato assinado.” (Entrevistado 4)
- “Não foi de imediato, eu fiquei aqui (estabelecimento) um mês até me darem o contrato.” (Entrevistado 5)
- “Comecei a trabalhar já com o contrato, o meu patrão já fez logo que eu cheguei.” (Entrevistado 6)
- “Contrato de trabalho eu consegui lá do Brasil mesmo, eu pesquisei por um site da internet, que é voltado para minha área de tecnologia e encontrei algumas vagas que procuravam pessoas e não importava se fosse estrangeiro. Então enviei meu currículo, fiz entrevista e assim ficou acordado que eu teria também um contrato de trabalho.” (Entrevistado 7)
- “Fui batendo de porta em porta procurando emprego que desse contrato, trabalhei em muitos sem contrato e outros com.” (Entrevistado 8)
- “Eu consegui um trabalho que tem um contrato de trabalho, tem minuta para pagar hora extra e tudo mais.” (Entrevistado 9)
- “Trabalhei dois meses ainda sem contrato e no terceiro que eles me deram.” (Entrevistado 10)

Três dos dez brasileiros entrevistados não tiveram contrato assinado quando iniciaram o trabalho, aguardaram entre um e três meses para que pudessem ter acesso ao contrato. É um número considerável nesse universo amostral, sobretudo se considerarmos que antes de conseguir um contrato de trabalho dentro da previsão legal, alguns dos brasileiros entrevistados por esse estudo passaram por outros trabalhos sem contrato. Essa problemática pode tornar o processo de regularização pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros ainda mais moroso, fazendo com que alguns imigrantes estejam sujeitos à exploração laboral e à retirada de direitos como o seguro desemprego.

Além disso, se não tem como comprovar o vínculo laboral através de um contrato de trabalho, ficam à sombra do trabalho ilegal. Por isso, as vias alternativas de apoio no processo de regularização foi uma das variáveis consideradas por essa pesquisa, uma vez que outras entidades, estatais e da sociedade civil, podem ser atores adicionais:

- “Quando eu cheguei aqui não foi muito difícil, porque praticamente que fui até o Centro de apoio Jesuítas e o senhor lá me encaminhou para um trabalho.” (Entrevistado 1)
- “A gente vem pra cá, na Casa do Brasil, para poder ter um esclarecimento melhor. Se fosse tão bem resolvido esse processo não seria necessário uma instituição dessa para fazer o intermédio das necessidades de cada um de acordo com esses órgãos.” (Entrevistado 2)
- “Sozinho eu não conseguia fazer nada, foi só com a assessoria, eu paguei assessoria e aí sim começou a sair os documentos” (Entrevistado 3)
- Não referiu meios de apoio alternativo. (Entrevistado 4)
- Não referiu meios de apoio alternativo. (Entrevistado 5)
- “Eu fui lá direito no shopping Strada, no CNAIM lá, uma gentilíssima senhora me atendeu, super gentil e fez tudo pra mim.” (Entrevistado 6)
- Não referiu meios de apoio alternativo. (Entrevistado 7)
- Não referiu meios de apoio alternativo. (Entrevistado 8)
- “Eu sei que a gente tem vários locais de apoio como a Casa do Imigrante, a Casa do Brasil, que pode orientar as pessoas nesses casos, mas ainda são informações pouco difundidas, acho que deveria ter um pouco mais de apoio.” (Entrevistado 9)
- Não referiu meios de apoio alternativo. (Entrevistado 10)

No que diz respeito à implementação das regras de inscrição na Segurança Social e implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, a percepção dos imigrantes entrevistados demonstra que existe uma lacuna na implementação da legislação por parte das burocracias aqui estudadas. Quando questionados sobre a implementação da Lei, os imigrantes entrevistados evidenciaram a discricionariedade que vivenciam ou observam: a falta de protocolo. Na percepção dos brasileiros entrevistados, cada funcionário tem o poder de decidir à sua disposição, seja pedindo mais ou menos documentos, seja facilitando ou dificultando o processo.

A falta de protocolo foi mencionada enquanto um “problema das burocracias portuguesas”, as quais, na perspectiva dos imigrantes entrevistados, são marcadas por

procedimentos dependentes de fatores aleatórios, como o dia em que se busca o serviço ou até mesmo um posto de atendimento específico:

- “Uma pessoa que vai ao SEF à espera de um documento para poder trabalhar e depois chega no SEF e 'ah, ta faltando isso, ta faltando aquilo', a pessoa às vezes perde um trabalho por causa de um não do SEF.” (Entrevistado 1)
- “Pelo menos até agora no meu caso eu não tive dificuldade enquanto a isso.” (Entrevistado 2)
- “Sim, porque tudo que eu fiz era do jeito que tinha que ser feito.” (Entrevistado 3)
- “Olha, quando eu cheguei eu já tinha uma pessoa que tinha feito esse processo todo e me deu algumas orientações, então eu não fui assim pegar todas as leis para ler, e eu não sei dizer se eles seguem ou não, mas eu vejo que se existe um prazo eles não cumprem.” (Entrevistado 4)
- “Acho que quem pega o processo fala 'vou fazer desse aqui sem o carimbo mesmo que eu sou ok, mas desse eu não vou fazer'. Acho que depende de quem for pegar seu processo e fazer.” (Entrevistado 5)
- “Então, eu acho que eles estão se esforçando, mas eu vejo também que cada pessoa que faz a entrevista me fala uma coisa, o atendente ele não está preparado para o que está lá no site.” (Entrevistado 6)
- “Ou a lei não está bem definida nesse sentido, ou eles não seguem, porque é incrível como se você for lá dez vezes vão ser dez experiências diferentes, nunca você vai ser tratado da mesma maneira ou com o mesmo argumento. Sempre eles vão passar informações diferentes, vão tratar de um jeito diferente, vai ser feito de um jeito diferente, uma hora você entra direto, outra você espera numa fila, outra você tem que voltar outro dia, nunca é igual. A lei, ela pode até ser clara, mas ou as pessoas não são preparadas para atender ou não querem. A gente não sabe bem o que acontece, mas é isso.” (Entrevistado 7)
- “Mais ou menos. A lei é um texto, e, sendo assim, cada pessoa que lê interpreta de uma forma diferente, entretanto há realmente casos e casos na imigração, portanto não pode ser algo congelado, mas também não tão disperso assim.” (Entrevistado 8)
- “Eu acho, pela minha experiência, que sim, eles seguem as regras integralmente.” (Entrevistado 9)

- “Eu acho que não seguem as leis integralmente nenhum dos dois, porque vira e mexe a gente está vendo casos que são diferentes do que aconteceu com a gente, e, como eu falei, tem lugares que dizem que você precisa de uma coisa, outros que precisa de outra, gente que complica mais a situação, outras que facilitam.” (Entrevistado 10)

Entrevista com a Presidente da Casa do Brasil de Lisboa

A presidente da Casa do Brasil de Lisboa (CBL), Cyntia de Paula, uma referência na liderança associativista, integra a CBL há sete anos, dois deles enquanto presidente. De acordo com a sua experiência com imigração e imigrantes, não existe um órgão responsável por fazer uma avaliação efetiva da implementação das políticas públicas de imigração. Ainda que o ACM seja o órgão responsável por acompanhar as políticas de imigração, esse trabalho, segundo Cyntia de Paula, não é feito ou pelo menos não é visível para a sociedade civil:

“Se nós formos pensar a nível local, nenhuma, deveria ser o ACM, que tem essa pauta, porque a função do Alto Comissário é essa, ele nasce para acompanhar e implementar as políticas públicas de imigração. Não sinto que faça um trabalho muito de avaliação efetiva. Por exemplo, os relatórios costumam ser publicados pelo próprio SEF, se formos pensar, muitos deles, e não pode ser. Eu não vejo, olhando assim de forma macro, uma instituição que avalie ou acompanhe essas políticas. Não vejo. Não sinto que haja um núcleo, por exemplo, como há para as políticas de igualdade de gênero, como a CIG, que faz mais essa monitorização e essa implementação. Aqui acho que deveria ser o ACM, **mas acho que a estrutura não é tão visível para a sociedade civil**, pode até ser que faça, mas não é tão visível para a sociedade civil.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

É interessante atentar-se para o aspecto de visibilidade do trabalho de avaliação da implementação das políticas públicas de imigração feito pelo ACM, pois relaciona-se com a necessidade de *accountability* das políticas públicas. Não ser visível para a sociedade civil uma estrutura de avaliação das políticas públicas de imigração pode nos revelar problemáticas na governança dessas políticas. As estruturas de avaliação da implementação das políticas públicas nas instituições devem ser visíveis para que seja possível fazer uma prestação de contas das mesmas.

O ACM, na estrutura do Observatório das Migrações, se propõe a “aprofundar o conhecimento sobre a realidade das migrações em Portugal e monitorizar, através de indicadores estatísticos, a integração dos migrantes, para poder definir, executar e avaliar

políticas eficazes de integração para as populações migrantes¹⁶”. A ênfase nos indicadores estatísticos é importante, mas a *accountability* não pode ser mensurada apenas em termos quantitativos, é necessário que seja feita em termos de autoavaliação do desempenho das burocracias envolvidas na implementação, uma análise dos custos sociais, demonstrar os aspectos bem-sucedidos e os fracassos das políticas de imigração.

Os relatórios do SEF, analisados no capítulo II, ponto 2, também têm como foco a questão quantitativa, desconsiderando os aspectos avaliativos da implementação e fazendo uma espécie de balanço do número de imigrantes e requerentes de asilo, das autorizações de residência, inspeções realizadas, processos de afastamento, tráfico de pessoas, dentre outros. Todas essas dimensões são de extrema importância e necessárias, porém não se sabe as dimensões qualitativas da implementação. Para a presidente da CBL, os relatórios não correspondem com a realidade, e o fato de os relatórios não considerarem os aspectos qualitativos da implementação é justificado, na sua perspectiva, porque Portugal está preocupado com a imagem de país acolhedor e com boas políticas de imigração.

“Acho que os relatórios não correspondem com a realidade, porque até acho que as associações de imigrantes – não só as de imigrantes, mas as que trabalham para as pessoas migrantes e para garantir direitos humanos das pessoas migrantes – acabam por dar informações completamente diferentes daquelas que estão nos relatórios. E até sinto que os relatórios oficiais do SEF ou mesmo do Observatório das Migrações são relatórios muito mais quantitativos e que fazem recortes de situações específicas do que de fato uma avaliação qualitativa que vá ao encontro das pessoas migrantes e de todas as questões que envolvem a implementação das políticas públicas no geral. Nós olhamos as políticas públicas para a imigração que têm imensas falhas, e o dado que o senso comum sabe é que x migrantes foram regularizados em 2018, mas não está lá que tantos estão a espera, que o sistema não está a funcionar, que as pessoas estão na fila há dois anos. Essas denúncias acabam por ser feitas pelas associações de imigrantes, por associações que trabalham com pessoas migrantes e até pela comunicação social, muito mais do que pelos órgãos. Acho que há uma cultura, infelizmente, de um Portugal acolhedor, que tem a segunda melhor lei de migração da Europa e políticas migratórias, e essa ideia joga um pouco de areia nos olhos para questões efetivas

¹⁶ Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/pt/-/observatorio-das-migracoes>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

que as pessoas migrantes vivenciam todos os dias.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

Cyntia de Paula ainda considera que os relatos dos imigrantes para as associações ainda não são as situações mais precárias, porque as pessoas que vão até a associação ainda esperam encontrar alguma ajuda, mas existem outros imigrantes em situações mais vulneráveis, que vivenciam xenofobia nos serviços públicos e negação dos seus direitos.

“Vou dar um exemplo, agora tem um caso que a menina foi na Figueira da Foz, para entrevista do Artigo 88º, n.º 2, com toda a documentação. Chegou lá em 2018, outubro de 2018, com a entrada legal em Portugal anexada no passaporte que ela fez na declaração de entrada, e eles negaram o pedido dizendo que ela não tinha entrada legal. Mandaram ela de volta e ela está até agora a espera de uma marcação. De tudo já foi feito, provedor de justiça, já mandamos o documento que está anexado que ela tinha e inventaram coisas dentro da Lei para justificar depois nas trocas de e-mails. Isso é um exemplo do vê-se os números, mas que estão aquém da realidade da vida das pessoas. E quem é que fiscaliza isso? Quem é que faz um relatório do que não está bem e de todas as idiossincrasias, né, e de todas as questões negativas que acontecem de impedimento dos acessos, dos acessos aos serviços públicos no geral, dos acessos aos Estado no geral.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

De fato, nenhum relatório oficial ou documento administrativo analisado por este estudo destacou os percalços enfrentados para a implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, uma controvérsia se compararmos com a experiência relatada por alguns imigrantes entrevistados na seção anterior, que enfrentaram dificuldades práticas em termos de legislação para ter acesso à autorização de residência por meio do contrato de trabalho. Ao considerar a Lei de Estrangeiros, Cyntia de Paula indicou que comparativamente a outros países, Portugal tem uma legislação boa, mas que ainda tem alguns aspectos problemáticos, sobretudo as questões da aplicabilidade.

"Acho que ela é muito boa, não é excelente, mas é muito boa, só que quando ela é transposta para a aplicabilidade, ela perde-se num sistema que está defasado, que não acompanhou a evolução legislativa. Não foram criadas estratégias de adaptar esse sistema e de formar esse sistema, mas também não foi para outras questões de Portugal, há um problema no Estado português no que diz respeito ao acesso ao Estado e ao serviço público. E que aqui quando se trata da imigração é muito pior ainda, porque aí acresce todas as questões de preconceito, todo o desinvestimento e a não preocupação. Mas eu

particularmente, apesar de não ser jurista, se a Lei fosse aplicada nos tempos certos, com respeito ao que está ali escrito, se a lista de documentos fosse seguida tal e qual está, se o tempo, mesmo administrativo, que são 90 dias, fosse cumprido, acho que era muito mais justo e igualitário. A questão não passa tanto pela legislação, mas sim pela aplicação.” (Cynthia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

Sobre os funcionários de nível de rua, envolvidos na implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, Cynthia de Paula alega que não se pode responsabilizar os funcionários do SEF pela não implementação da legislação, uma vez que seguem o que o sistema SEF defende. A questão é sistemática, existe uma defasagem procedimental que não acompanha a mudança legislativa e a demanda para os serviços.

“Os funcionários do SEF seguem o que o sistema SEF defende, eu acho que nós não podemos responsabilizar os funcionários(as), nós temos que responsabilizar o serviço. Porque quem determina o que vai ser o planeamento estratégico é o serviço, e o serviço não é coeso. Imagina, dentro da nossa casa nós temos a nossa regra e ditamos como você vai gastar o dinheiro da comida, um exemplo, se essa estrutura de organização está clara, efetiva e pensa de fato na garantia dos direitos humanos, as pessoas vão implementar as regras que foram definidas. A questão é que, o que nós sentimos é que no SEF não há uma estrutura coerente de implementação igualitária em todas as suas delegações. É como se tivesse um barco à deriva no mar e cada um nada de uma determinada forma ou pega o seu remo com determinada força, um liga o motor, outro pega o remo, o outro pula na água, o outro joga e cada um faz o que quer, **porque não há um comando de fato com uma estratégia específica de implementação, tanto que a gente vê isso traduzido na prática, um funcionário fala x e o outro fala y.** Se há uma regra a ser seguida, sei lá, o Artigo 88º, n.º 2, tem que ser esses documentos e acabou, e todos os funcionários têm que seguir exatamente aquilo sem **margem para discricionariedade** já resolve muita coisa. A função do(as) funcionário(as) é seguir uma estratégia, se não existe essa estratégia coerente e igualitária... é claro que também tem enquanto cidadão(ãs), mas eu compreendo que é preciso ter uma estratégia de fato efetiva e que as coisas sejam organizadas e ditas e as regras sejam claras. **Nem eles sabem quais são as regras,** não há uma formação uni, em várias coisas, desde interculturalidade, de respeito ao outro.” (Cynthia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

Cynthia de Paula traz duas questões levantadas por esse estudo que são importantes de ressaltar. A primeira refere-se à falta de coesão do SEF enquanto burocracia, que se mostra

como um elemento que favorece a discricionariedade dos funcionários de atendimento, o segundo aspecto dessa problemática. Lipsky considera que a discricionariedade faz parte da agência dos burocratas de nível, uma forma de sistematizar o serviço, lidar com os clientes e executar as tarefas. Também é uma forma de exercer micropoderes na relação burocrata-cliente. Porém, a discricionariedade, no caso da burocracia aqui considerada, o SEF, também pode ser resultado da falta de informação sobre o que diz a Lei, tomando decisões na hora do atendimento que não são informadas.

O aspecto da discricionariedade é um dos pontos mais problemáticos para a presidente da CBL, que considera que não deveria existir margem discricionária entre os funcionários do SEF e da Segurança Social. Isso porque na visão de Cyntia de Paula esses funcionários lidam com questões de direitos humanos e devem fazer aquilo que diz a legislação.

“Eu acho que ela (**discricionariedade**) não deveria existir, porque se existe, nem é boa nem ruim. Porque nós não podemos estar à margem da discricionariedade, eu não posso estar à margem do que uma pessoa vai achar que está certo ou que está errado. Há uma lei, nós estamos a falar de direitos humanos, de direitos fundamentais até, que depois vão se traduzir em direitos fundamentais e sociais, mas eu não tenho que ter uma opinião sobre aquilo, eu tenho que fazer o que está escrito para fazer. E aqui a discricionariedade não faz sentido, porque eu não posso porque gosto de gente que vem do Brasil 'eu acho que esse aqui eu vou até deixar passar', mas aquele que vem de África 'ah, eu não gosto muito porque a minha relação não é boa, esse aqui eu vou pedir mais um documento', não pode ser. Nem para facilitar uns, nem para prejudicar outros, acho que tem que ser uma regra e ser cumprida e pronto acabou. E a regra tem que ser justa.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

As inscrições na Segurança Social refletem exatamente a problemática da discricionariedade, segundo Cyntia de Paula, uma vez que age de forma arbitrária em alguns casos. Além disso, a presidente da Casa do Brasil refere-se ao desconhecimento por parte das empresas sobre o procedimento de inscrição dos imigrantes na Segurança Social, que faz com que o processo de regularização se dificulte. Para além disso, refere-se à sobrecarga do sistema, que tem trabalhado com longos prazos de espera para a emissão do NISS e não consegue dar resposta aos pedidos de inscrição.

“Aqui é muito interessante falarmos sobre isso porque há vários aspectos. Primeiro, há entidade empregadora que nem sabe o que tem que fazer e muitas vezes delega à pessoa

migrante algo que é dela, da entidade empregadora. Quem registra uma pessoa migrante na Segurança Social se for contrato subordinado é a entidade empregadora, não é a pessoa. E a entidade empregadora por desconhecimento diz que não pode contratar, que a pessoa já tem que ter o número da segurança social, que a pessoa que tem que ir na Segurança Social, e não é verdade. Aqui se coloca um desconhecimento da entidade empregadora e se calhar até do próprio Estado de informar como isso funciona para as entidades empregadoras. Depois, a Segurança Social é outro sistema que está abarrotado, que também age completamente como 'eu quero'. Se eu acho que preciso de mais documentos, eu peço, se não, não. E não só, também é um sistema que é fundamental, ele vem antes do SEF, porque ele é primeiro para te dar acesso para contribuir para o sistema e para poder usufruir do sistema e para até, inclusive, se regularizar. Prazos completamente descabidos, nós temos casos de pessoas há 12 meses a espera do número de segurança social. É inaceitável. E também, o sistema abarrotado não consegue dar resposta e depois ficam pedindo coisas que não são precisas e ainda mais sobrecarrega o próprio sistema. É muito interessante falarmos da Segurança Social para mais uma vez voltarmos a falar o que eu estava dizendo no início, o sistema está todo mal. Não é só o SEF, é o SEF, é a Segurança Social, são as Finanças que agora obrigam as pessoas migrantes a ter um português(a) ou alguém com autorização de residência permanente como um responsável fiscal para que tenha acesso ao NIF, um número tão básico para você ser contribuinte do sistema. Que faz com que cresçam máfias que cobram das pessoas 150 euros para ir lá assinar para ter um representante fiscal, por exemplo. É tudo, é a saúde que dá informações erradas, que não conhece." (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

A percepção da presidente da Casa do Brasil de Lisboa vai ao encontro da experiência dos imigrantes entrevistados por este estudo acerca dos serviços do SEF, Segurança Social e outras burocracias. A informação desencontrada e desconhecimento da legislação e regras aparece novamente como uma problemática, evidenciando a falta de protocolo e de formação dos burocratas de rua. Até aqui, o estudo de caso feito parece-nos revelar uma epidemia de má gestão burocrática no SEF e na Segurança Social, e paralelamente nas outras burocracias envolvidas nesse processo, como as Finanças. Por outro lado, também nos revela que a governança da Lei de Estrangeiros, de forma geral, não é organizada e efetiva. Isso porque verifica-se que as burocracias responsáveis por implementar o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros não possuem boa avaliação entre o público-alvo e que as próprias burocracias SEF e Segurança Social não dão respostas satisfatórias.

É importante perceber a avaliação dos imigrantes, que são o público-alvo, e das associações de imigrantes, que lidam diariamente com casos de fracasso da implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, porque revelam uma visão dos problemas e dificuldades encontrados no processo de regularização, problemas os quais tendem a ser desconsiderados pelas burocracias. Dessa forma, as estratégias de ação, quando são percebidas dificuldades, para Cyntia de Paula, passam pelo reconhecimento estatal de que esses problemas existem, envolvendo a sociedade civil e até mesmo a criação de um órgão regulador das políticas públicas de imigração.

“Primeiro o Estado tem que reconhecer que eles existem, né? Abertamente e não só pensar que tem ótimas políticas e que está tudo bonito como se fosse a capa da revista das testemunhas de Jeová. Eu quando olho para o Estado português na questão da migração, a sensação que eu tenho é que as pessoas decisoras estão a ver o paraíso e não é verdade. E desconsideram isso e até o espaço de fala das associações e das pessoas que estão todos os dias vendo de fato o que tem acontecido. Sinto que ficou ofuscado por essa ideia convicta de que não há problemas. Agora, estratégias, eu acho que vai ter que passar pela sociedade civil. Eu quando penso aqui, só consigo pensar em denúncias sistemáticas e trazermos cada vez mais à tona o que está mal, e talvez seja necessário a criação de um órgão regulador, por exemplo. Acho que pode ser uma boa coisa. Ou uma equipe alternativa reguladora.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

A falta de reconhecimento do Estado português para os problemas de implementação da Lei de Estrangeiros, para Cyntia de Paula, é uma forma de manter uma boa imagem enquanto país receptor de imigrantes. Mas o *feedback* da implementação não vai ao encontro daquilo que dizem os burocratas de rua do SEF e da Segurança Social. Além disso, para a presidente da Casa do Brasil, é preciso considerar que há momentos em que o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros funciona melhor e outros momentos em que não é implementado como deveria, mas houve melhoras ao longo dos anos.

“Eu se calhar vou pensar nos últimos três anos, vou fazer um recorte desse tempo, a mudança de deixar de ser discricionário é positiva, porque antes as pessoas ficavam ainda mais à mercê do que 'eu acho' que é a política, do que 'eu acho' que é a lei, do que 'eu acho' que está certo enquanto funcionário, né. E nos últimos anos houve uma esperança com a mudança da lei que os processos iriam ser uniformizados de forma mais fácil e mais clara, porém o sistema não deu conta.” (Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

Alguns problemas foram mencionados por Cyntia de Paula, e novamente as informações incoerentes são apontadas como um ponto deficiente na implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros.

“Primeiro, a falta de informação coerente e concisa sobre o processo, depois os tempos que são completamente loucos e as pessoas continuam em situação, o sistema informático que é um caos, e a falta de acesso ao serviço, ou seja, não há um lugar que a pessoa possa ir lá e perguntar para o SEF o que ela tem que fazer, para o próprio serviço. Então, o *feedback* que eu sinto das pessoas, e talvez não só nos 3 anos, mas sempre, é por um lado eu posso me regularizar em Portugal se eu ficar numa situação de pescadinha de rabo na boca, tem que ter um contrato para me regularizar, mas para eu ter um contrato eu tenho que ter uma autorização de residência, isso ainda é muito presente nas pessoas. E, por outro lado, é uma estratégia legislativa que permite que as pessoas se regularizem, diferente de outros países da Europa em que você não consegue se regularizar por trabalho de jeito nenhum, há esse mecanismo legislativo, porém o sistema não corresponde à expectativa de um bom artigo e as pessoas sentem isso diariamente, quando não têm resposta, quando ficam à espera.”
(Cyntia de Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa)

Ao comparar a ponto de vista dos funcionários de rua, do SEF e da Segurança Social, e dos imigrantes, percebe-se que há uma incompatibilidade de percepções. O ponto mais marcante é a informação: para os imigrantes as informações são desencontradas e cada funcionário diz uma coisa, mas os funcionários acreditam que prestam as informações necessárias para emissão do NISS, no caso da Segurança Social, e para a regularização, no caso do SEF.

Existe, então, um paradoxo, pois nenhum dos brasileiros entrevistados conheciam as regras de inscrição na Segurança Social, e, de forma geral, também encontraram dificuldades para explicar no que consiste o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. Por outro lado, percebeu-se que de fato nem todos os funcionários tiveram formação sobre a inscrição de imigrantes na Segurança Social e sobre o processo de regularização pelo Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, podendo haver a possibilidade das informações transmitidas não serem as mesmas entre os funcionários.

Além disso, este estudo de caso demonstrou que existe falta de conhecimento por parte dos empregadores sobre as suas responsabilidades ao contratar imigrantes em situação

irregular, bem como violações de direitos, uma vez que foram identificados casos em que os imigrantes estiveram trabalhando sem contrato durante três meses. É razoável que, então, os imigrantes busquem por seus próprios meios fazer a inscrição na Segurança Social.

Aqui observa-se que as dificuldades para se regularizar não estão simplesmente no fato de os imigrantes precisarem do NISS para ter o contrato de trabalho, pois as empresas contratam. A dificuldade está no fato das empresas não firmarem contrato, e por isso não comunicarem a Segurança Social. Por isso, os imigrantes que intentam trabalhar por conta de outrem têm usado as Finanças para abertura de atividade. A mudança na legislação para acabar com a "pescadinha de rabo na boca" não mudou a mentalidade dos empregadores.

Ora, os funcionários do SEF e da Segurança Social estão sobrecarregados. A demanda para inscrição na Segurança Social e o número de manifestação de interesse no SEF não é compatível com os seus respectivos recursos de trabalho. Isso implica na qualidade dos serviços, que na visão dos imigrantes entrevistados não têm sido de boa qualidade. O número de atendimento diário, os casos complexos e o aumento da demanda afeta o desempenho dos burocratas de rua, assim como afeta o aspecto psicológico do trabalho. Há de se considerar esse fator, pois está intimamente relacionado com o exercício da discricionariedade, uma vez que para operacionalizar o trabalho o funcionário tem que tomar decisões rápidas e dar respostas que podem ser completamente aleatórias ou podem ser um exercício de poder.

Por outro lado, também é paradoxal que os funcionários do SEF e da Segurança Social, de forma geral, não concordem com as regras de regularização de imigrantes e com as regras de inscrição no sistema de previdência, respectivamente, mas dizem tratar todos os imigrantes de forma igualitária. Com os inquéritos aplicados não foi possível perceber o porquê de não concordarem com as regras da legislação e da circular, mas este fato implica no resultado da implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. Isto, pois, mesmo que irracionalmente, os funcionários podem agir de acordo com a sua discordância e em alguns casos não aplicar a legislação e as regras exatamente como deveriam.

A dimensão individual da atuação dos funcionários também não pode ser desconsiderada, uma vez que aspectos pessoais que dificilmente podem ser mensurados, aparentemente, parece influenciar no atendimento. Além disso, os relatórios, por não medirem qualitativamente a política, não dimensionam as considerações feitas pelos imigrantes e as percepções que têm sobre a mesma. E ainda, as associações de imigrantes, nomeadamente a Casa do Brasil de Lisboa, têm situações cotidianas que merecem ser

consideradas, já que lidam com as situações de não resposta do SEF e da Segurança Social que são relatadas pelos brasileiros que procuram os seus serviços.

Conclusão

Este estudo traz algumas conclusões sobre o processo de implementação do Artigo 88º, n.º 2, Lei de Estrangeiros, considerando os burocratas de nível de rua e os vários fatores abordados. Primeiro, foi possível confirmar o argumento de que Portugal possui uma estrutura legal de políticas públicas de imigração forte, particularmente considerando o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros, mas a legislação não é bem implementada. Percebe-se que não existe um modelo de governança do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros que considerasse os atores envolvidos, sobretudo os imigrantes, as empresas, as burocracias (SEF e Segurança Social) e os funcionários de rua.

Essa característica confirma a teoria de Poppelaars & Scholten (2008) de que nem sempre o problema de implementação é explicado exclusivamente por uma lacuna no processo, mas sim por um problema no modelo de governança multinível. Há uma lógica institucional dentro das burocracias do SEF e da Segurança Social que é diferente dos objetivos da Lei de Estrangeiros, de forma geral, e diferente das previsões legais do Artigo 88º, n.º 2. Isso porque essas instituições já existiam antes da atual Lei de Estrangeiros, há um diálogo entre os atores envolvidos, sendo este um dos fatores que dificultam a implementação efetiva da Lei. É preciso construir um modelo de governança no que diz respeito à implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros.

Segundo, os burocratas de nível de rua, ou seja, os funcionários do SEF e da Segurança Social, exercem muita discricionariedade na implementação do Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. Confirma-se a teoria de Lipsky de que, mesmo que as políticas públicas sejam feitas para todas as pessoas e que seja previsto que seja aplicada para todas da mesma forma, no momento da implementação isso pode não acontecer, pois os burocratas de rua diariamente lidam com a dimensão humana, que varia de atendimento para atendimento. O estudo de caso feito através das entrevistas com os imigrantes brasileiros que passaram pelo processo de regularização nos mostra isso. Alguns imigrantes foram beneficiados e outros prejudicados no momento do atendimento.

Terceiro, a Lei de estrangeiros, analisada sobre a ótica do Artigo 88º, n.º 2, não cumpre os objetivos declarados pelos Decreto Regulamentar 84/2007 de 05 de novembro e as suas respectivas alterações, no que respeita favorecer a imigração legal, desincentivar e contrariar a imigração ilegal, combater a burocracia, tirar partido das novas tecnologias para

simplificar e acelerar procedimentos e inovar nas soluções. A dificuldade para se regularizar favorece, justamente, a imigração ilegal e redes que atuam à margem dessas burocracias.

Com relação a esse aspecto, está em causa a capacidade das burocracias de dar respostas eficientes para os objetivos, e não diretamente relacionado com o trabalho dos burocratas de nível de rua. Isso porque os objetivos da Lei de Estrangeiros envolvem uma dimensão estatal, de regulação dos fluxos migratórios e de melhorias estruturais nos serviços do SEF e Segurança Social. Os funcionários de rua trabalham com as condições existentes.

Quarto, existe um problema burocrático geral no processo de implementação, caracterizado pela falta de protocolo no SEF e na Segurança Social. A falta de protocolo não é a falta de documentos que estabeleçam organização do processo, mas sim uma falta de organização procedimental e informacional, que aumenta a discricionariedade dos funcionários. Por isso, a dinâmica diária dos trabalhadores do SEF e da Segurança Social torna-se a política implementada, uma vez que não há organização procedimental e informacional entre as burocracias e entre os funcionários.

Além disso, a alta demanda pelos serviços sobrecarrega o trabalho dos funcionários do SEF e da Segurança Social, que diariamente processam casos complexos, atendem muitas pessoas e fazem o tratamento da documentação. Esses funcionários, ainda que tenham intencionalidade de organizar o trabalho, não têm condições de fazê-lo, pois a própria estrutura do SEF e da Segurança Social, que está sobrecarregada, não permite.

Não se pode culpar os funcionários de atendimento pela falta de protocolo, no sentido aqui considerado, pois estão dia a dia dando suporte a toda uma estrutura organizacional que precisa ser repensada para que haja melhor funcionamento. O público-alvo, os imigrantes, muitas vezes não compreendem a situação global, pois legitimamente estão preocupados em ter o NISS e a autorização de residência.

Quinto, os relatórios sobre as políticas de imigração (e asilo) realizados pelo SEF não fazem uma avaliação da implementação da Lei de Estrangeiros, particularmente o Artigo 88º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. É preciso identificar as lacunas e erros no processo de implementação, mas os relatórios formais aqui analisados preocuparam-se mais em descrever suas atividades e demonstrar a boa reputação de Portugal no acolhimento dos imigrantes. A regularização de estrangeiros é um aspecto inovador e muito importante da Lei de Estrangeiros, uma vez que Portugal é um dos poucos países que permite esse mecanismo, e por isso precisa de um acompanhamento e avaliação da implementação.

As burocracias avaliadas nos relatórios não podem estabelecer os critérios de avaliação e desempenho sob os quais serão avaliadas, isto deve ser feito de forma independente, pois, como sugeriu Lipsky (2010), as burocracias tendem a medir aquilo que se pode quantificar, existindo pouca estatística válida sobre a qualidade do desempenho das burocracias de nível de rua. Portanto, recomenda-se que os relatórios do SEF façam menção ao desempenho dos funcionários (quantos atendimentos fazem e se conseguiram atender os casos agendados para o dia), à qualidade dos serviços prestados nos postos de atendimentos aos imigrantes, à avaliação que os imigrantes fazem do atendimento e que faça uma distinção das políticas de imigração e asilo.

Diante dessas conclusões, é preciso ponderar formas de resolução, e a recomendação deste estudo é que seja criado um grupo de trabalho independente, com representação dos imigrantes, das associações de imigrantes, dos funcionários do SEF e da Segurança Social e dos representantes do Governo, particularmente da Administração Interna, para que seja feito um acompanhamento da implementação e avaliação dos resultados considerando todos os atores envolvidos no processo.

ANEXOS

Anexo 1 - Eu concordo com as regras de regularização de imigrantes estabelecidas pelo Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

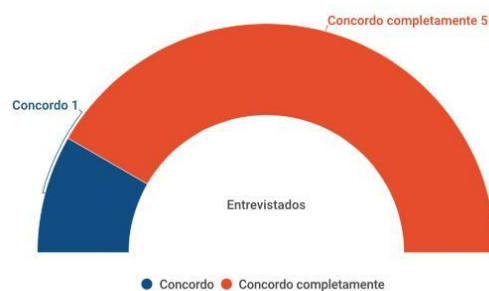
Eu Concordo com as Regras de Regularização de Imigrantes Estabelecidas pelo Artigo 88º n.º.2 da Lei n.º. 23/2007, de 4 de Julho



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 2 - Eu presto as informações necessárias para as regularização de imigrantes por meio do Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Eu Presto as Informações Necessárias para a Regularização de Imigrantes por Meio do Artigo 88º n.º.2 da Lei n.º. 23/2007, de 4 de Julho



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 3 - Eu trabalho de acordo com os padrões éticos do SEF

Eu Trabalho de Acordo com os Padrões Éticos do SEF



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 4 - O número de pedidos de manifestação de interesse pelo Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho é compatível com os meus recursos de trabalho no SEF

O Número de Pedidos de Manifestação de Interesse pelo Artigo 88º n.º.2 da Lei n.º. 23_2007, de 4 de Julho é Compatível com os Meus Recursos de Trabalho no SEF



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 5 - Eu tive formação técnica sobre o processo de regularização de imigrantes por meio do Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Eu Tive Formação Técnica Sobre o Processo de Regularização de Imigrantes por Meio do Artigo 88º n.º.2 da Lei Lei nº. 23_2007, de 4 de Julho



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 6 - Os imigrantes conhecem o Artigo 88º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Os Imigrantes Conhecem o Artigo 88º n.º. 2 da Lei nº. 23_2007, de 4 de Julho

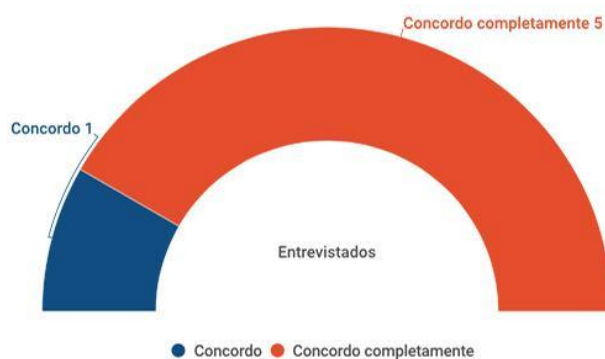


Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 7 - Trato todos os imigrantes de forma igualitária

Trato todos os Imigrantes de Forma Igualitária



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 8 - No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com situações que exigem uma resposta à dimensão humana do caso.

No Atendimento de Imigrantes, Frequentemente Lido com Situações que Exigem uma Resposta à Dimensão Humana do Caso



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 9 - No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com casos complicados demais para atuar de acordo com os procedimentos estabelecidos

No Atendimento de Imigrantes, Frequentemente Lido com Casos Complicados
Demais para Atuar de acordo com os Procedimentos Estabelecidos



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 10 - Os imigrantes acreditam que o meu trabalho é feito da melhor forma

Os Imigrantes Acreditam que o
Meu Trabalho é Feito da Melhor Forma



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 11 - Eu concordo com as regras de inscrição de imigrantes na Segurança Social



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 12 - Eu presto as informações necessárias para a inscrição de estrangeiros na Segurança Social



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 13 - Eu trabalho de acordo com os padrões éticos da Segurança Social

Eu Trabalho de Acordo com os Padrões Éticos da Segurança Social



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 14 - O número de pedidos de inscrição de imigrantes é compatível com meus recursos de trabalho na Segurança Social

O Número de Pedidos de Inscrição de Imigrantes é Compatível com os Meus Recursos de Trabalho na Segurança Social



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 15 - Eu tive formação técnica sobre a circular de inscrição de imigrantes na Segurança Social

Eu Tive Formação Técnica Sobre a Circular de Inscrição de Imigrantes na Segurança Social



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 16 - Os imigrantes conhecem as regras de inscrição na Segurança Social

Os Imigrantes Conhecem as Regras de Inscrição na Segurança Social

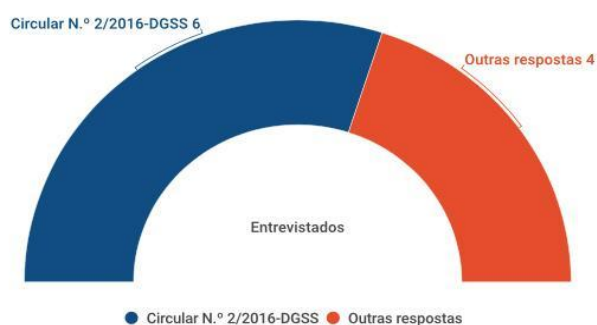


Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 17 - Qual é a circular que define as orientações para inscrição de imigrantes na Segurança Social?

Qual é a Circular que Define as Orientações para a Inscrição de Imigrantes na Segurança?



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 18 - Trato todos os imigrantes de forma igualitária

Trato todos os Imigrantes de Forma Igualitária

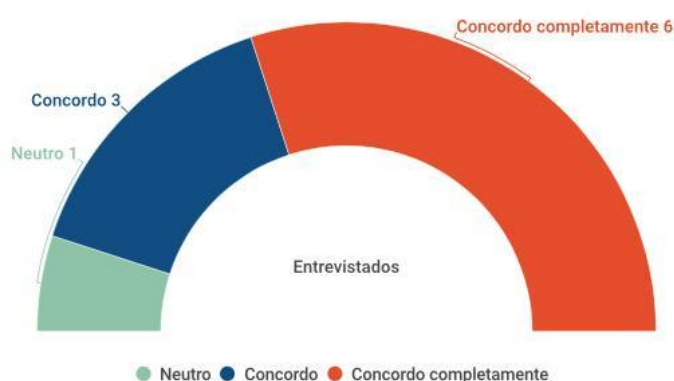


Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 19 - No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com situações que exigem uma resposta à dimensão humana do caso

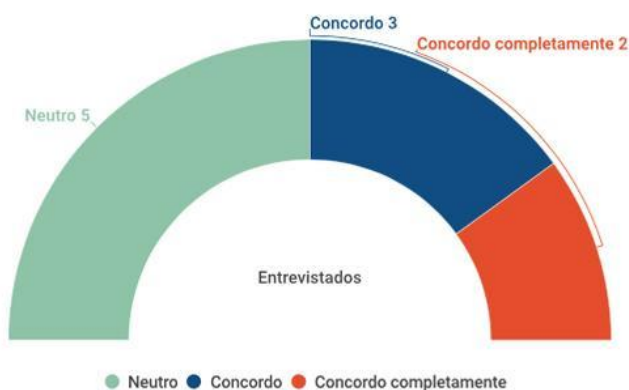
No Atendimento de Imigrantes, Frequentemente Lido com Situações que Exigem uma Resposta à Dimensão Humana do Caso



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 20 - No atendimento de imigrantes, frequentemente lido com casos complicados demais para atuar de acordo com procedimentos estabelecidos

No Atendimento de Imigrantes, Frequentemente Lido com Casos Complicados Demais para Atuar de Acordo com os Procedimentos Estabelecidos



Fonte: Sistematização da autora

ANEXOS

Anexo 21 - Os imigrantes acreditam que meu trabalho é feito da melhor forma

Os Imigrantes Acreditam que o Meu Trabalho é Feito da Melhor Forma



Fonte: Sistematização da autora

Anexo 22 - Perfil dos entrevistados

Perfil dos Entrevistados

	IDADE	REGIÃO DO BRASIL	TEMPO A RESIDIR EM PORTUGAL	GÊNERO
1	45 anos	Sul	16 anos	Feminino
2	42 anos	Nordeste	1 ano e 5 meses	Masculino
3	31 anos	Sudeste	1 ano	Masculino
4	33 anos	Sudeste	5 meses	Masculino
5	27 anos	Sudeste	5 meses	Masculino
6	55 anos	Sul	1 ano e 3 meses	Feminino
7	25 anos	Nordeste	10 meses	Masculino
8	34 anos	Sudeste	1 ano e 6 meses	Feminino
9	25 anos	Sul	1 ano e 3 meses	Femino
10	32 anos	Sudeste	2 anos e 8 meses	Feminino

Fonte: Sistematização da autora

Referências Bibliográficas

- Afonso, O. (2014) A Economia Não-Registada em Portugal. Índice de 2013. Porto: Observatório de Economia e Gestão de Fraude.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1994). Two faces of power. *Power: Critical Concepts*, 2, 85.
- Baganha, M. I. (2005). Política de imigração: a regulação dos fluxos. *Revista crítica de ciências sociais*, (73), 29-44.
- Baganha, M. I., & Góis, P. (1999). Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?
- Baganha, M. I., Marques, J. C., & Góis, P. (2009). Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica. *Ler história*, (56), 123-133.
- Bógus, L. (1995). Migrantes Brasileiros na Europa Ocidental: uma abordagem preliminar. in Patarra, N. (org.), *Emigração e Imigração no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, FNUAP, pp. 111-121.
- Blackmore, M. (2001). Mind the gap: exploring the implementation deficit in the administration of the stricter benefits regime. *Social Policy & Administration*, 35(2), 145-162.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work?. *Regulation & Governance*, 4(2), 113-134.
- Bruquetas Callejo, M. M. (2008). Immigration and integration policymaking in Spain.
- Brodkin E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 940- 949, nov./dez.
- Cabral S., & Duarte, C. (2011) Os imigrantes no mercado de trabalho português. *Boletim Económico*, Lisbon: Banco de Portugal, Spring 103-123.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*, 27(2), 205-227.
- Carvalho, J. (2009). A Política de Imigração do Estado Português entre 1991 e 2004. ACIDI, IP.
- Carvalho, J. (2018). ‘Bringing the state back in’: A political economy analysis of Portuguese immigration policy. *Mediterranean Politics*, 23(4), 501-521.
- Comissão Europeia. Glossário de Migração e Asilo. Uma ferramenta para a melhoria da comparabilidade. Abril de 2012 Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-pt-version.pdf. Acesso em 24 de agosto de 2019.
- Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublikaportuguesa.aspx>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

Cook, M. L. (2018). Portugal's Immigration and Integration Policies: a Case Apart?. *Journal of International Migration and Integration*, 19(3), 771-789.

Correio da Manhã: Greve dos funcionários do SEF obrigou a 1.700 reagendamentos. Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/greve-dos-funcionarios-do-sef-obrigou-a-1700-reagendamentos> Acesso em 20 de maio de 2019.

Correio da Manhã. Aprovada legalização de imigrantes trabalhadores sem documentos. Disponível em: https://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/aprovada-legalizacao-de-imigrantes-trabalhadores-sem-documentos?fbclid=IwAR38a_FMod9FYon_gdiBgm20rKr7oDjJXKKiSFfoFUdQgNcA9GFV_zfN3rY. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487-508.

Diário da República Eletrónico. Lei n.º 4/2007. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/522781/details/maximized>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

Diário da República Eletrónico: Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Art. 4º. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/635814/details/maximized>. Acessado em 10 de outubro de 2018.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.

Engbersen, G., & Broeders, D. (2009). The state versus the alien: Immigration control and strategies of irregular immigrants. *West European Politics*, 32(5), 867-88.

Foucault, M. (1979). "Soberania e Disciplina". In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Gil, A. R. (2016). Breve Nótula sobre as recentes alterações à Lei dos Estrangeiros, aprovadas pelas Leis n.º 59/2017, de 31 de julho, e n.º 102/2017, de 28 de agosto. In S. David (Ed.), *O contencioso de direito administrativo relativo a cidadãos estrangeiros e ao regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território português, bem como do estatuto de residente de longa duração* (pp. 47-54). Centro de Estudos Judiciários.

Gomes, N. (2017). *A mulher estrangeira na população residente em Portugal* (Vol. 1). Observatório das Migrações, ACM, IP.

Gofen, A. (2013). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.

Gudbrandsen, F. (2010). Partisan influence on immigration: the case of Norway. *Scandinavian Political Studies*, 33(3), 248-270.

King, R., Lazaridis, G., & Tsardanidis, C. (Eds.). (2000). *Eldorado or fortress?: migration in Southern Europe* (Vol. 16). London: Macmillan.

Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409.

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.

Tummers, L.; Steijn, B.; Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, v. 90, n. 3, p. 716-36.

Malheiros, J. M. (org.) (2007), *Imigração Brasileira em Portugal*, coleção Comunidades, 1, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. [livro científico]
Mármora, L. (2002), *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, Buenos Aires, Paidós.

Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18(35), 71-92.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174.

Marques, J. C., & Góis, P. (2012). A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, 24, 213-232.

Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *Administração pública: Coletânea*, Brasília: ENAP/São Paulo: Editora UNESP.

Migrants Integration Policy Index 2015. Disponível em: <http://www.mipex.eu/portugal>. Acesso em 13 de janeiro de 2019.

Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/pt/-/observatorio-das-migracoes>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

O'Leary, R. (2010). Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them?. *Public Administration Review*, 70(1), 8-19.

Oliveira, C. R., & Gomes, N. (2018). Indicadores de Integração de Imigrantes 2018: Relatório Estatístico Anual (Vol. 3). Observatório das Migrações, ACM, IP

Oliveira, C. R., & Gomes, N. (2019). Estatísticas de Bolso da Imigração. Observatório das Migrações, ACM, IP

O Público. Imigrantes que entraram ilegais em Portugal terão visto de residência desde que tenham um ano de descontos. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/02/21/politica/noticia/imigrantes-entraram-ilegais-portugal-terao-visto-residencia-desde-ano-descontos-1862806>. Acesso em 20 de março de 2019.

Peixoto et al, J. (2012) Immigrants, markets and policies in Southern Europe, in Okólski, M. (2012) *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdam: IMISCOE, 107-148

Peixoto, J., Marçalo, C., & Tolentino, N. (2011). Imigrantes e segurança social em Portugal (Vol. 49). Observatório da Imigração, ACIDI, IP

Peixoto, J. (2007). Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal", in Jorge M. Malheiros (org.), *Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa, ACIME/Observatório da Imigração, pp. 87-111.

Pires, R. P. et al. (2010). Portugal: Atlas das migrações internacionais. *Lisboa: Tinta da China*.

Pinho, F. (2014). Transformações na emigração brasileira para Portugal: de profissionais a trabalhadores (Vol. 44). ACM, IP.

Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40(4), 335-357.

Rato, H. (2001), A regularização dos imigrantes e a segurança social. *Galileu. Revista de Economia e Direito*, 6 (2), 105-132

Rocha-Trindade, M. B. (2001). História da imigração em Portugal (II). *Janus 2001: actualidade das migrações*.

Segurança Social.Guia Prático Inscrição, Admissão e Cessação de Atividade de Trabalhador/Estagiário por Conta de Outrem (1001 – v5.20). Disponível em: <http://www.seg-social.pt/guias-praticos>. Acesso em 05 de janeiro de 2019.

Sef (2008). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2007. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2007.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2009). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2010). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2011). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2010. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2012). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2013). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2014). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2015). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2016). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2015.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2017). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2016. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2018). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2017. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Sef (2019). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Van der Leun, J. (2006). Excluding illegal migrants in the Netherlands: Between national policies and local implementation. *West European Politics*, 29(2), 310-326.

Van der Leun, J. (2010). Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands (p. 232). Amsterdam University Press.

Wilson, J. Q. (2000). Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. New York, United States of America: Basic Books, p. 433.

Winter, S. C. (2003, November). Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies. In *Annual Meeting of the Association for Policy Analysis and Management held in Washington DC* (pp. 6-8).